

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Coaliciones promotoras y transparencia en México: el caso de las
políticas de derecho de acceso a la información en la administración
pública federal 2002-2014**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Alejandro Landero Gutiérrez

Director

Manuel Villoria Mendieta

Madrid, 2016



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado

DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Título de la Tesis Doctoral

**Coaliciones promotoras y transparencia en México. El caso de las políticas de derecho
de acceso a la información en la Administración Pública Federal 2002 – 2014.**

Doctorando

ALEJANDRO LANDERO GUTIÉRREZ

Director de la Tesis

DR. MANUEL VILLORIA MENDIETA
UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS

Madrid, 2015.

Dedicatoria

A Dios por haberme dado la vida y ofrecerme una existencia llena de valores e ideales.

A mi querida esposa, Adriana, por acompañarme en la aventura más importante de la vida y por todos los grandes momentos que hemos vivido juntos en la experiencia del amor familiar.

A mis hijos Juan Pablo, Luis Fernando, Ana Teresa y María José, motivo de alegría y esperanza, a quienes deseo darles un hogar donde aprendan el significado del amor y un mundo donde la vida, la solidaridad y la justicia sean la regla de convivencia y no la excepción.

A mis padres, a mi hermano José, a mi tío Paco y a mis familiares más cercanos de quienes he aprendido lo que significa la cultura del esfuerzo, el valor de la honestidad y la lógica del don.

A mis amigos y maestros con los que juntos he compartido la convicción de los valores del humanismo cristiano.

Agradecimientos

Un profundo agradecimiento a mis maestros que acompañaron con generosidad y paciencia el desarrollo de esta investigación, especialmente a mi director de tesis doctor Manuel Villoria, al doctor Luis Felipe Llanos y a la maestra Yoani Rodríguez.

A la senadora Laura Rojas y a Gustavo Parra por su apoyo y gestión para la realización de diversas entrevistas. Gratitud especial a cada uno de los entrevistados que dieron su tiempo y compartieron su experiencia en este trabajo.

A mis jefes y amigos: P. Gaspar Guevara, Eduardo Sánchez Mejorada y Carlos Lepe por brindarme todas las facilidades para el desarrollo de este estudio. Gracias por su confianza.

A Luis Dueñas por todo el trabajo académico de sugerencias, revisión y corrección.

ÍNDICE GENERAL

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ÍNDICE DE TABLAS | 9 |
| ÍNDICE DE ILUSTRACIONES | 9 |
| ABSTRACT | 11 |
| INTRODUCCIÓN | 17 |
| CAPÍTULO 1. Marco teórico y metodología de análisis | 23 |
| 1.1 Objeto de estudio y metodología | 23 |
| 1.1.1 Pregunta de investigación e hipótesis | 23 |
| 1.1.2 Bases metodológicas | 30 |
| 1.2 Marco teórico general: las políticas públicas en el marco institucional | 36 |
| 1.2.1 La importancia de las instituciones en el desarrollo | 36 |
| 1.2.2 Neoinstitucionalismo normativo e histórico | 42 |
| 1.2.3 Las instituciones generadoras de cambio | 52 |
| 1.3 El marco teórico de las coaliciones Promotoras | 66 |
| 1.3.1 Definición | 66 |
| 1.3.2 La crítica a la heurística de las etapas | 72 |
| 1.3.3 El límite de la elección racional | 74 |
| 1.3.4 Las políticas públicas como sistema de creencias | 77 |
| 1.3.5 Los factores generadores de cambio | 79 |
| 1.3.6 El subsistema de políticas como unidad de análisis | 82 |
| 1.3.7 Ajustes al marco conceptual de las coaliciones promotoras | 87 |
| CAPÍTULO 2. La importancia de la transparencia en las políticas públicas | 91 |
| 2.1 Buen gobierno y transparencia | 91 |
| 2.1.1 El significado del buen gobierno | 91 |
| 2.1.2 La democracia, el Estado de Derecho y la ética pública | 96 |
| 2.1.3 La nueva gobernanza democrática | 102 |
| 2.1.4 La transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas | 109 |
| 2.2 La necesidad de la transparencia en el contexto histórico de México | 120 |
| 2.2.1 El régimen autoritario mexicano | 120 |
| 2.2.2 El presidencialismo “metaconstitucional” | 124 |
| 2.2.3 Sistema electoral sin autonomía | 131 |
| 2.2.4 Partido hegemónico | 136 |
| 2.2.5 Centralismo del poder y los recursos | 138 |
| 2.2.6 Control amplio de libertades y represión | 139 |
| 2.2.7 Corporativismo y cultura clientelar | 142 |
| 2.2.8 Consecuencias del sistema autoritario mexicano | 144 |
| 2.2.8.1 Nacionalismo y antireformismo | 145 |
| 2.2.8.2 La corrupción enquistada | 147 |
| 2.2.8.3 Débil crecimiento económico y subdesarrollo | 150 |
| CAPÍTULO 3. Análisis del sistema y del subsistema de las políticas de derecho de acceso a la información pública | 157 |
| 3.1 Elementos estables del sistema en las políticas de derecho de acceso a la información pública | 157 |
| 3.1.1 Atributos básicos del objeto de la política y área del problema | 157 |
| 3.1.2 Estructura social y valores socioculturales dominantes | 160 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.1.3 Aspecto geopolítico e influencia internacional..... | 164 |
| 3.1.4 Marco legal básico..... | 175 |
| 3.1.4.1 Derechos y garantías individuales | 175 |
| 3.1.4.2 República representativa, democrática y federal | 178 |
| 3.1.4.3 División de poderes | 180 |
| 3.1.4.4 Sistema Presidencial..... | 181 |
| 3.2 Elementos dinámicos externos al subsistema | 184 |
| 3.2.1 Transición y cambio en la coalición gobernante | 184 |
| 3.2.2 Impactos y decisiones de las políticas de otros subsistemas..... | 190 |
| 3.2.3 Otros cambios sociales y económicos | 199 |
| CAPÍTULO 4. La política de derecho de acceso a la información y su subsistema..... | 205 |
| 4.1 Antecedentes y primeras acciones de gobierno..... | 205 |
| 4.1.1 La reforma de 1977 y otros avances | 205 |
| 4.1.2 El gobierno de la transición democrática y sus primeras decisiones | 208 |
| 4.2 La creación de la Ley de transparencia y acceso a la información pública 2002..... | 214 |
| 4.2.1 Los actores estratégicos y coaliciones | 214 |
| 4.2.1.1 El Presidente de la República y su equipo..... | 214 |
| 4.2.1.2 La sociedad civil y el grupo Oaxaca..... | 222 |
| 4.2.1.3 El papel de los medios de comunicación | 234 |
| 4.2.1.4 Los partidos políticos en el Congreso federal y las legislaturas locales | 236 |
| 4.2.2 Proceso de negociación de coaliciones: diferencias y confluencia de posiciones | 245 |
| 4.2.3 Logros de las coaliciones..... | 257 |
| 4.2.3.1 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública..... | 257 |
| 4.2.3.2 Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)..... | 263 |
| 4.3 Implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública | |
| Gubernamental | 265 |
| 4.3.1 Avances y éxitos en la implementación..... | 265 |
| 4.3.2 Problemas en la implementación | 274 |
| 4.3.3 Las leyes locales y la resistencia a la transparencia..... | 280 |
| 4.4 Las reformas constitucionales de 2007 y 2014..... | 284 |
| 4.4.1 La “iniciativa Chihuahua”: actores y coaliciones que se conformaron..... | 284 |
| 4.4.2 Reforma constitucional de 2007: alcances y límites..... | 291 |
| 4.4.3 La “Red de Rendición de cuentas”: actores y coaliciones que se conformaron | 296 |
| 4.4.4 Reforma constitucional de 2014: alcances y desafíos..... | 304 |
| 4.5 Alcances generales de la política de derecho de acceso a la información pública..... | 311 |
| 4.5.1. Análisis de diversos indicadores de transparencia..... | 311 |
| 4.5.2 Análisis desde el marco teórico general: las políticas públicas en el marco institucional | 322 |
| 4.5.3 Análisis desde el marco teórico específico: el Marco de Coaliciones Promotoras | 325 |
| 4.5.4 Interpretación de entrevistas a actores relevantes y análisis de discurso político | 332 |
| CONCLUSIONES | 349 |
| Bibliografía | 357 |
| ANEXOS | 371 |
| ANEXO 1. Cuestionario Semiestructurado de Entrevista para Actores Relevantes..... | 373 |
| ANEXO 2. Datos biográficos de actores relevantes..... | 375 |
| ANEXO 3. Entrevistas de Actores Relevantes Categorizadas..... | 387 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1 Coalición de la sociedad civil y partidos de oposición..... | 252 |
| 4.2 Coalición funcionarios públicos y partido en el gobierno..... | 253 |
| 4.3 Número de recursos resueltos por el IFAI por tipo de resolución..... | 271 |
| 4.4 Las 20 dependencias y entidades con mayor número de solicitudes de información..... | 313 |
| 4.5 Número de solicitudes por año según la edad reportada del solicitante..... | 315 |
| 4.6 Inexistencias de información..... | 316 |
| 4.7 Las 20 dependencias y entidades con mayor número de consultas en el POT..... | 318 |
| 4.8 Frecuencia y ponderación de categorías..... | 335 |
| 4.9 Categorías problema..... | 342 |

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

GRÁFICAS

| | |
|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.1 Años de duración en el puesto de Ministro..... | 127 |
| 2.2 Resultados oficiales de las elecciones presidenciales (1934-2000)..... | 137 |
| 3.1 Prioridades de los Mexicanos..... | 200 |
| 3.2 Individuo y familia..... | 200 |
| 4.1 Número acumulado de solicitudes de información..... | 267 |
| 4.2 Número acumulado de recursos interpuestos ante el IFAI..... | 270 |
| 4.3 Número de solicitudes de información..... | 311 |
| 4.4 Temática de las solicitudes de información 2013..... | 314 |
| 4.5 Subíndices Métrica de la Transparencia 2014..... | 320 |
| 4.6 Transición y régimen democrático. Frecuencia de las categorías..... | 338 |
| 4.7 Coaliciones. Frecuencia de las categorías..... | 339 |
| 4.8 Desarrollo institucional. Frecuencia de las categorías..... | 341 |
| 4.9 Frecuencia de las categorías-problema..... | 343 |

DIAGRAMAS

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.1 Diagrama del MCD..... | 71 |
| 4.1 Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental..... | 212 |
| 4.2 Diagrama sagital ex/ante..... | 333 |
| 4.3 Diagrama sagital ex/post..... | 334 |
| 4.4 Intervenciones de diputados en tribuna dictamen 2002..... | 345 |
| 4.5 Intervenciones de senadores en tribuna dictamen 2002..... | 346 |
| 4.6 Intervenciones de diputados en tribuna dictamen 2007..... | 346 |
| 4.7 Intervenciones senadores en tribuna dictamen 2007..... | 347 |
| 4.8 Intervenciones de diputados en tribuna dictamen 2013 (promulgada 2014)..... | 347 |
| 4.9 Intervenciones Senadores en tribuna dictamen 2013 (promulgada en 2014)..... | 348 |

ABSTRACT

Mexico is now one of the countries with better policies on transparency and access to public information, according to various indicators and academics. Just fifteen years ago, Mexico was a country that lacked legal instruments thereon, whereby the institutions were deeply opaque and citizens could not exercise this right of access to public information.

The development of the right of access to public information, in both law and public policy, a milestone in the history of Mexico. It has been, therefore gestation, as its formulation and implementation. In Mexico there have existed diverse social movements that have promoted democratization and the defense of human rights. In the framework of these movements the fight registers for the right of access to the public information that one presents as a successful model of civic action and government intervention, without for it, not to know the challenges that his deepening has still and take root both in the company and in the political class in general.

How was it achieved to construct a new institutional of transparency that was functional? How was it possible that the above mentioned change was achieved? These are questions that interests formulated to the political science and to the public administration for the analysis of the change and improvement of institutions.

The study of the political change is relevant since the public policies precisely try to solve a problem, to transform a reality but not always the change is achieved, is not even realized of successful form. In a nascent democratic regime, it turns out important to know what factors can collaborate in the conformation of a public successful sustainable politics in the time. Even more, on having treated itself about a substantive politics that it gives content and viability itself to the democracy in a marked country historically and culturally for the opaqueness and the corruption.

The majority of the studies on transparency in Mexico have centered on three areas principally: in the theoretical conceptualization of the topic, in a valuable summary of historical events and in a series of indicators of advance. For it, it seems to be necessary to do investigation centered on the variables that made possible that the politics was successful.

The investigation that here one presents centers on the policies of transparency and of access to the public information of the public federal administration of Mexico, which

understands the totality of the state organisms that exercise the Executive Power. Nevertheless also it considers the complications of the implementation of the politics to local level, which took that was re-formulating the national politics.

The three most important moments in the development of the policies of transparency in Mexico were: the approval of the Federal Law of Transparency and Access to the Public Governmental Information of 2002, the constitutional reform of 2007 and the second constitutional reform of 2014. This analysis that it understands twelve years, besides the phase of precedents, facilitates a holistic valuation of this public politics and allows to do a study weighted by the line of the time that it includes. During these twelve years there was discussed the institutional design that should be adopted, law of transparency was promulgated firstly, specialized agencies were created, the politics was implemented in all the entities of the public federal administration and found some legal emptinesses that there were not allowing to advance more in the development of the national transparency, for what it was necessary to re-formulate part of the politics. All this process is checked in the present investigation. Though, it is necessary to indicate, a special approach was done in the first stage, since there is assumed that on this stage depended mostly the success of the policies and its later strengthening.

The hypothesis that appears is the following one: The policies of transparency and access to the information of the public federal administration in Mexico in the period 2002-2014 developed successfully. To seek to support it three independent variables are used: Variable 1, the process of democratic transition that lived through the country, with the alternation in the power and his institutional consolidation. Variable 2, the conformation of Advocacy Coalition Framework who positioned the topic in the public agenda and took part in the production, follow-up and reformulation of the policies of transparency. Variable 3, the creation of an institutional suitable framework shaped by laws, organs, regulations and processes that helped to consolidate the access to the public information.

The investigation is divided into four chapters. The first one of them approaches both the theoretical general frame and the specific frame, as well as methodological aspects of the investigation. In the theoretical general frame it is considered to be the importance of the institutions for the development under the approach of the neoinstitutionalism, its aptitude to

generate the change, as well as the way of being projected and to make concrete in public efficient and sustainable policies in the time.

The analysis centered on the design of the institutional framework is not sufficient to understand the deep dimension of the change, is needed to consider the actors who not only are mobilized of individual form, but across coalitions. For it, also in this section and in the rest of the investigation of the Advocacy Coalition Framework is incorporated.

In this investigation one seeks to show how the institutional change is given, partly for the interests and the political and economic calculations, but also for the conviction in certain values of the actors, for the social demands of specific groups and for the pressures of the international community. That is to say, there is no an alone reason that explains the complexity of the change. In this sense, we can affirm that the Advocacy Coalition Framework assumes of more integral form this varied perspective of analysis and for it turns out to be opportune to base on it for the present investigation.

In the second chapter, the importance of the transparency is specified in the public policies. For it, it was necessary to define a series of specific concepts of the investigation since they are: the transparency, the access to the information and the account surrender. Concepts that, in addition link themselves with the meaning of "good government" and "democratic governance" and that today have taken relevancy in view of the "ethical claim" that exists on behalf of the citizens and the weakening of the democratic impulse that is observed in the majority of the societies. The transparency is assumed in this investigation as a fundamental human right and also a necessary condition to improve the action of the government.

Likewise, in the second section of this chapter the importance of the transparency is understood, in view of the historical context of Mexico. For the frame of the historical neoinstitutionalism, is fundamental this consideration, besides which also, it explains why the need of a legal studding so complex that should offset historical and cultural weight so determining.

The third chapter us enters to the methodology that the Advocacy Coalition Framework generating an analysis of the system and of the subsystem of the policies of right of access to the public information, in which there are approached both stable elements of the system and external elements to the subsystem. This analysis understands, from the

specific definition of public politics of transparency and access to the public information up to aspects of the social, economic, political and international context in which the politics is unrolled. This analysis allows us to think if there are external factors that influence or not in the success of the politics since it can be the international influence, the increasing weight of the mass media or the development of the technologies of the information.

Finally, the fourth chapter, the major one in extension, interprets and understands the politics of right of access to the information and his subsystem. It begins this paragraph clarifying the precedents of the politics and understanding three moments of legal change more important that they met the first Federal Law of Transparency and Access to the Public Governmental Information in 2002 (LFTAIPG), as well as the constitutionalization of the right of access to the information in 2007 and one new constitutional reform of 2014. In each of these stages there are specified the relevant actors, the conformation of coalitions, as well as the scopes and limits of the reached reforms. Nevertheless, it is necessary to underline that the analysis focuses especially on the emergence of the public politics of transparency, which happens in 2002.

One concludes the chapter four studying the scopes of the politics of right of access to the public information across four complementary argumentations. On the one hand, using the diverse quantitative indicators that evaluate the politics and that have been developed by institutions as the Federal Institute of Access to the Public Information (IFAI) and the Center of Investigation and Economic Teaching (CIDE). Also there is done an analysis of the landing and concretion, both of the general framework and of the specific. It presents a quantitative and qualitative interpretation of the interviews that were done to the relevant actors for this investigation. These interviews are classified under units of link and categories of analyses that support the variables of the hypothesis that seeks to be demonstrated. It concludes with a brief analysis of the speeches issued by the deputies and senators in the plenary session, during each of the discussions of the reforms.

In the conclusions it is studied if the hypothesis was verified and across what variables it is sustained. In the conclusion there are made also opened some topics that it is possible to deepen or that are considered to be future lines of investigation.

With this investigation, it is tried to contribute to a better production and implementation of the policies of access to the public information analyzing the degree of

importance that can have the conformation of Advocacy Coalition Framework for a better institutional design inside a certain context. Likewise, they can derive from the study some parameters to explain what variables can be favorable in order that other public policies reach a favorable impact.

INTRODUCCIÓN

México es hoy uno de los países con mejores políticas de transparencia y acceso a la información pública, de acuerdo a diversos indicadores y estudios académicos. Hace tan solo tres lustros, México era un país que carecía de instrumentos legales al respecto, por lo cual las instituciones eran profundamente opacas y los ciudadanos no podían ejercer este derecho de acceso a la información pública.

El desarrollo del derecho de acceso a la información pública, en tanto derecho y política pública, ha marcado un hito en la historia de México. Lo ha sido, tanto por su gestación, como por su formulación e implementación. En México han existido diversos movimientos sociales que han impulsado la democratización y la defensa de los derechos humanos. En el marco de estos movimientos se inscribe la lucha por el derecho de acceso a la información pública que se presenta como un modelo exitoso de acción cívica y de intervención gubernamental, sin por ello, desconocer los desafíos que tiene aún su profundización y arraigo tanto en la sociedad como en la clase política en general.

¿Cómo se logró construir una nueva institucionalidad de transparencia que fuera funcional? ¿Cómo fue posible que se lograra dicho cambio? Estas son preguntas que le interesa formularse a la ciencia política y a la administración pública para el análisis y perfeccionamiento de las instituciones.

El estudio de las instituciones resulta importante, ya que en el análisis actual de los factores que conducen al desarrollo cobra cada vez más importancia la salud que guardan las instituciones en un determinado país. Queda claro que para alcanzar el pleno desarrollo no bastan las reformas económicas, sino que se requiere fortalecer las capacidades institucionales.

Como sostiene Heclo: “Las instituciones representan herencias de un fin o un propósito valorado, con sus correspondientes reglas y obligaciones morales. Constituyen una base socialmente ordenada para la vida humana [...] Vivir en una cultura que da la espalda a las instituciones equivale a intentar vivir en un cuerpo físico sin esqueleto o a tener la esperanza de poder usar un idioma, pero no su gramática [...]”¹

¹ Heclo, H. (2010): *Pensar institucionalmente*, Ed. Paidós, Madrid, p. 70.

En México hay pocos estudios que analicen el desenvolvimiento de las instituciones y de las políticas públicas. El gobierno gasta cuantiosos recursos cuyos impactos muchas veces se desconocen o conociendo los efectos, se sabe que los objetivos que se plantearon no se lograron cumplir. En ese sentido, es importante generar una cultura de investigación que permita analizar a profundidad los factores que contribuyen al éxito o al fracaso de una determinada política pública, más aún, en el contexto democrático que vive el país.

El estudio que aquí se presenta se centra en las políticas de transparencia y de acceso a la información pública de la administración pública federal de México, la cual comprende la totalidad de los organismos estatales que ejercen el Poder Ejecutivo (tanto a los organismos centralizados como los paraestatales). Sin embargo también considera las complicaciones de la implementación de la política a nivel local, las cuales llevaron a que se reformulara la política nacional.

Para Alonso y Garcimartín, un estudio de las instituciones que contemple una metodología integradora debe comprender diversos componentes: el análisis histórico, el análisis contextual o contingente, la modelización de la conducta y el estudio de los aspectos motivacionales que guían la conducta de los agentes. La combinación de estos componentes es lo que posibilita un método de estudio de las instituciones sensible al contexto específico pero analíticamente fundamentado.² Todos estos elementos fueron contemplados en la presente investigación, de una u otra manera.

La investigación se divide en cuatro capítulos. El primero de ellos aborda tanto el marco teórico general como el marco específico, así como aspectos metodológicos de la investigación. En el marco teórico general se considera la importancia de las instituciones para el desarrollo bajo el enfoque del neoinstitucionalismo, su capacidad para generar el cambio, así como la forma de proyectarse y concretarse en políticas públicas eficientes y sostenibles en el tiempo.

El neoinstitucionalismo, nos permite, como sostiene Subirats, elaborar un análisis no sólo desde las reglas institucionales entendidas como estructuras y reglas formales explícitas, sino también considerar las normas informales implícitas, pero compartidas por una comunidad. El neoinstitucionalismo, sobre todo el de corte histórico, nos permite captar

² Cfr. AA.VV.: *Acción colectiva y Desarrollo. El papel de las instituciones*, Alonso, J., Garcimartín, C., Ed. Complutense, España, 2008, pp. 24, 25.

secuencias y rastrear procesos de desarrollo incremental, contemplando siempre el contexto en sus distintos niveles. Todo ello, nos facilita tener una aproximación más integral de la configuración de las instituciones.

El neoinstitucionalismo también nos permite salir de un determinismo de corte institucional que poco tiene que ver con la realidad latinoamericana, ya que le da más peso a la mutua interacción entre instituciones e individuos. Las instituciones influyen en el comportamiento individual generando una nueva cultura en la relación entre ciudadanos y gobierno, pero también son los individuos, tanto dentro del gobierno como fuera de él, los que logran impulsar o detener las transformaciones, más allá del marco legal vigente. La realidad institucional es mucho más dinámica que lo que a veces algunos autores han representado en el papel. Por ejemplo, los mismos funcionarios públicos juegan un papel decisivo en la implementación de las políticas, no son simples ejecutores mecánicos de las decisiones legales.

El análisis centrado en el diseño del marco institucional no es suficiente para comprender la profundidad del cambio, se requiere considerar a los actores quienes no sólo se movilizan de forma individual, sino a través de coaliciones. Por ello, también en este apartado y en el resto del estudio se incorpora el Marco de las Coaliciones Promotoras.

En esta investigación se busca mostrar cómo el cambio institucional se da, en parte por los intereses y los cálculos políticos y económicos, pero también por la convicción en determinados valores de los actores, por las demandas sociales de grupos específicos y por las presiones de la comunidad internacional. Es decir, no hay una sola causa que explique la complejidad del cambio. En ese sentido, podemos afirmar que el Marco de coaliciones promotoras asume de forma más integral esta variada perspectiva de análisis y por ello resulta oportuno basarse en él para la presente investigación.

También en el primer capítulo se explica el objeto de la investigación, la hipótesis que se busca comprobar, las variables, así como el método y la técnica que se emplearon. La hipótesis que se plantea es la siguiente: *Las políticas de transparencia y acceso a la información de la administración pública federal en México en el periodo 2002-2014 se implementaron exitosamente porque se insertaron en el proceso democratizador de forma coherente, fueron apoyadas y sostenidas por una coalición promotora suficientemente fuerte y tuvieron el diseño institucional adecuado, especialmente por su capacidad de aprendizaje.*

Para buscar sostenerla se emplean tres variables independientes: variable 1, el proceso de transición democrática que vivió el país, con la alternancia en el poder y su consolidación institucional. Variable 2, la conformación de coaliciones promotoras que posicionaron el tema en la agenda pública y participaron en la elaboración, seguimiento y reformulación de las políticas de transparencia. Variable 3, la creación de un marco institucional adecuado conformado por leyes, órganos, reglamentos y procesos que contribuyeron a consolidar el derecho de acceso a la información pública y a establecer un sistema de aprendizaje adecuado.³

En el segundo capítulo, se especifica la importancia de la transparencia en las políticas públicas. Para ello fue necesario definir una serie de conceptos específicos de la investigación como son: la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas. Conceptos que, además se vinculan con el significado de «buen gobierno» y «gobernanza democrática» y que hoy han tomado relevancia dado el “reclamo ético” que hay de parte de los ciudadanos y el debilitamiento del impulso democrático que se observa en la mayoría de las sociedades. La transparencia se asume en esta investigación como un derecho humano fundamental y también una condición necesaria para mejorar la acción del gobierno.

Así mismo, en el segundo apartado de este capítulo se comprende la importancia de la transparencia, dado el contexto histórico de México. Para el marco del neoinstitucionalismo histórico resulta fundamental esta consideración, además de que, también, explica el por qué la necesidad de un entramado legal tan complejo que contrarrestara un peso histórico y cultural tan condicionante.

El tercer capítulo nos adentra a la metodología que propone el marco de coaliciones promotoras generando un análisis del sistema y del subsistema de las políticas de derecho de acceso a la información pública, en el cual se abordan tanto elementos estables del sistema como elementos externos al subsistema. Este análisis comprende, desde la definición específica de política pública de transparencia y acceso a la información pública hasta aspectos del contexto social, económico, político e internacional en el que se desenvuelve la política. Este análisis nos permite reflexionar si hay factores externos que influyen o no en el

³ Esta dinámica de aprendizaje permite abrirse a captar las mejores prácticas y propuestas, tanto a nivel nacional como internacional, lo que disminuye el riesgo de fracaso institucional y el aumento de costes por el ensayo y error.

éxito de la política como pueden ser: la influencia internacional, el creciente peso de los medios de comunicación o el desarrollo de las tecnologías de la información.

Por último, el cuarto capítulo, el mayor en extensión, interpreta y comprende la política de derecho de acceso a la información y su subsistema. Comienza este apartado aclarando los antecedentes de la política y comprendiendo los tres momentos de cambio legal más importantes que se dieron con la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002 (LFTAIPG), así como la constitucionalización del derecho de acceso a la información en 2007 y una nueva reforma constitucional del 2014. En cada una de estas etapas se especifican los actores relevantes, la conformación de coaliciones, así como los alcances y límites de las reformas alcanzadas. Sin embargo, cabe subrayar que el análisis se centra sobre todo en el surgimiento de la política pública de transparencia, lo cual acontece en 2002.

Se concluye el capítulo cuatro estudiando los alcances de la política de derecho de acceso a la información pública a través de cuatro argumentaciones complementarias. Por un lado, empleando los diversos indicadores cuantitativos que evalúan la política y que han sido desarrollados por instituciones como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). También se hace un análisis del aterrizaje y concreción, tanto del marco general como del específico. Se presenta, una interpretación cuantitativa y cualitativa de las entrevistas que se hicieron a los actores relevantes para esta investigación. Estas entrevistas son clasificadas en unidades y categorías de análisis que soportan las variables de la hipótesis que se busca demostrar. Se concluye con un breve análisis de los discursos emitidos por los diputados y senadores en el pleno, durante cada una de las discusiones de las reformas.

La utilización del método de entrevistas, de los discursos y de los documentos analizados obedece a un enfoque cognitivo que tiene la presente investigación respecto de las políticas públicas, como señala Subirats:

“Este enfoque subraya el papel de las ideas y de las representaciones (o frames) en la formación (y sobre todo en la definición) de los problemas que acaban siendo objeto de la acción pública y que explican el cambio en las políticas públicas. El rasgo distintivo de esta corriente de pensamiento es que pone el acento en los principios generales, la argumentación y los valores que

definen «una visión del mundo» que acaba reflejándose y/o produciendo la política pública...”⁴

En las conclusiones se estudia si la hipótesis fue comprobada y a través de qué variables se sustenta. En la conclusión se dejan también abiertos algunos temas que se puede ahondar o que se consideran futuras líneas de investigación.

Es necesario agradecer a los diversos actores que accedieron a ser entrevistados para este estudio. Su experiencia y reflexiones fueron sumamente significativas.

Esta investigación no hubiera sido posible sin la tutoría del doctor Manuel Villoria, la cual resultó fundamental, no sólo porque es un profundo conocedor de la temática estudiada lo cual lo ha llevado a realizar valiosas publicaciones al respecto, sino también porque es un intelectual comprometido en la transformación de la administración pública. Como sostiene Villoria: “frente a la corrupción política no se puede pedir menos política, sino política de mayor calidad... El hecho de que la política democrática no funcione bien en la práctica no implica que no sea necesaria y que sus fundamentos no sean nobles”.⁵

Esta es precisamente la motivación última de la investigación: aportar al análisis de las políticas de transparencia y acceso a la información pública para garantizar de mejor manera los derechos fundamentales de la persona, mejorar la calidad de la gestión pública y fortalecer el régimen democrático y el espacio público de convivencia cívica.

⁴ AA. VV.: *Análisis y gestión de políticas públicas*, Subirat, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., Ed. Ariel, Barcelona. 2012, p.24.

⁵ Villoria, M. (2006): *La corrupción política*, Ed. Síntesis, Madrid, p.146.

CAPÍTULO 1. Marco teórico y metodología de análisis

1.1 Objeto de estudio y metodología

1.1.1 Pregunta de investigación e hipótesis

La presente investigación social tiene por objetivo interpretar y comprender las variables que propiciaron el desarrollo exitoso de las políticas de transparencia y acceso a la información pública en México.

La pregunta que se plantea en esta investigación es la siguiente: ¿Por qué alcanza niveles de implementación suficientemente exitosos la política de transparencia y acceso a la información pública en la administración pública federal de México, en el periodo 2002 a 2014?

La pregunta tiene una gran pertinencia porque permite adentrarse en la comprensión de los procesos de cambio que se gestan dentro de la administración pública y cómo estos procesos pueden cumplir sus objetivos en el tiempo, considerando su desarrollo incremental.

El estudio del cambio político es relevante ya que las políticas públicas precisamente pretenden resolver un problema, transformar una realidad pero no siempre el cambio se logra, ni se realiza de forma exitosa. En un naciente régimen democrático, resulta importante conocer qué factores pueden colaborar en la conformación de una política pública exitosa sostenible en el tiempo. Más aún, al tratarse de una política sustantiva que da contenido y viabilidad misma a la democracia en un país marcado histórica y culturalmente por la opacidad y la corrupción.

La mayoría de los estudios sobre transparencia en México se han centrado en tres ámbitos principalmente: la conceptualización teórica del tema, en una valiosa recopilación de los sucesos históricos y en una serie de indicadores de avance. Por ello, parece necesaria una investigación centrada en las variables que hicieron posible que la política fuera implementada exitosamente.

Con esta investigación, se pretende contribuir a una mejor elaboración e implementación de las políticas de acceso a la información pública analizando el grado de importancia que puede tener la conformación de coaliciones promotoras para un mejor diseño institucional. Así mismo, se pueden derivar del estudio algunos parámetros para dilucidar

qué variables pueden ser favorables para que otras políticas públicas alcancen un impacto favorable.

Al plantearse esta pregunta se busca investigar las variables independientes que nos permitan dilucidar por qué surgió esta política en la agenda pública y cómo es que se logró configurar una nueva institucionalidad en la materia. Así mismo nos preguntamos por el grado de funcionalidad de dichas instituciones y si han cumplido el objetivo de garantizar el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública.

La investigación se circunscribe a las políticas de transparencia y de acceso a la información pública de la administración pública federal de México en el periodo 2002 a 2014. Sin embargo, se recogen algunos casos de disfunciones en las políticas locales, para comprender por qué fue importante reformular, en dos ocasiones, la política nacional.

Al recoger la perspectiva del neoinstitucionalismo histórico se lleva a cabo un análisis de la historia entendida como proceso, como película, más que como fotografía.⁶ Este proceso tiene disrupciones, inercias y también retroalimentaciones. Por ello la investigación se centra en el estudio del surgimiento de la política y su implementación considerando tres momentos que son parte de un mismo continuo. Primero, un proceso de transición a la democracia, con toda la relevancia que implica ello después de padecer un régimen autoritario que permaneció en el poder durante varias décadas. Segundo, el inicio de un nuevo periodo democrático con las oportunidades que ello implica, pero también con el desencanto que conlleva las dificultades de hacer real el cambio prometido. Tercero, la segunda alternancia en donde el partido del antiguo régimen recupera el poder, por lo que se presentan riesgos de retroceso en el campo de las libertades pero también una posibilidad de consolidación democrática. En ese sentido, la investigación elabora un estudio contextual, un análisis del proceso a través del tiempo que permite comprender el *porqué* de un determinado diseño institucional. Este marco contextual explica de mejor manera la relación causal entre las variables. Así mismo, permite entender con mayor profundidad las interacciones entre los distintos actores, así como su gradualidad.

Los tres momentos más importantes en el desarrollo de las políticas de transparencia en México fueron: la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la

⁶ Cfr. Pierson, P., Skocpol, T.: "El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 17, No. 1, 2008, pp. 7-18.

Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) de 2002, la reforma constitucional de 2007 y la segunda reforma constitucional de 2014. Este análisis que comprende doce años, además de la fase de antecedentes, facilita una valoración holística de esta política pública y permite hacer un estudio ponderado por la línea de tiempo que abarca. Durante estos doce años se discutió el diseño institucional que habría de adoptarse, se promulgó la primer ley de transparencia, se crearon organismos especializados, se implementó la política en todas las entidades de la administración pública federal y se encontraron algunos vacíos legales que no permitían avanzar más en el desarrollo de la transparencia a nivel nacional, por lo que fue necesario reformular parte de la política. Todo este proceso es revisado en la presente investigación. Aunque, cabe señalar, se hace un especial enfoque en la primera etapa, ya que se asume que de esta etapa dependió, en buena medida, el éxito de las políticas y su posterior fortalecimiento.

Como marco teórico general, la investigación también se apoya en el neoinstitucionalismo normativo que resalta la importancia de las normas y las instituciones para la vida de las personas y para el desarrollo de un país. La convivencia social no es posible desde el desorden o la anarquía; el progreso económico y social sólo puede permanecer a lo largo del tiempo si hay instituciones fuertes que lo sustenten.

A su vez, el neoinstitucionalismo nos ayuda a tener un enfoque más integral, ya que el análisis centrado en el marco legal y en el diseño de las políticas públicas para evaluar las capacidades del Estado no es suficiente, se requieren incorporar elementos como: el contexto histórico, las coaliciones que posicionan los temas en la agenda y ayudan a la interacción de las políticas y a los actores que las implementan.

En esta investigación se aborda cómo se ha dado esta mutua relación entre instituciones e individuos; las instituciones han influido en el comportamiento individual generando una nueva cultura en la relación entre ciudadanos y gobierno, pero también son los individuos, tanto dentro del gobierno como fuera de él, los que logran impulsar o detener las transformaciones más allá del marco legal propuesto.

Para este análisis se valora, de forma especial, las corrientes del institucionalismo normativo y el institucionalismo de tipo histórico con autores como March y Olsen y Sckocpol y Thelen.

Como teoría sustantiva, la investigación acude al marco conceptual denominado Coaliciones Promotoras. Este marco fue creado por Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, quienes a lo largo de los años han logrado aplicarlo a diversos estudios de políticas públicas. El marco de las coaliciones es útil porque permite hacer un análisis ordenado de los factores que producen el cambio en las políticas, tanto propios del subsistema, como endógenos. El marco permite entender de mejor forma la complejidad del proceso de las políticas y complementa la visión que puede propiciar el análisis de la heurística de fases.

El Marco de Coaliciones Promotoras nos remite también a la importancia que tienen las ideas para generar cambios institucionales. Los actores tienen ideas y éstas pesan en la formulación de las políticas; el motor de la vida pública no son sólo los intereses egoístas como llegó a pensar la elección racional pura. En este sentido es oportuno el pensamiento de Douglas North quien afirma:

“Existe una íntima relación entre los sistemas de creencias y el marco institucional. Los sistemas de creencias le dan cuerpo a la representación interna del paisaje humano. Las instituciones son la estructura que los humanos imponen al paisaje en pos de producir el resultado deseado. Los sistemas de creencias por lo tanto son la representación interna y las instituciones la manifestación externa de esa representación...”⁷

Así mismo, el marco de coaliciones nos permite entender la nueva relación entre el Estado y la sociedad. Donde ya no son sólo los pactos políticos entre partidos, legisladores y gobierno los que definen el cambio, sino que ahora hay una variedad de actores más amplia. Hay nuevos protagonistas que tienen la capacidad de organizarse y formar coaliciones para participar e influir en la agenda pública y en la elaboración de las políticas.

Las coaliciones promotoras nos permiten entender el nuevo marco de gobernanza democrática en el que deben nacer, implementarse, evaluar y reformular las políticas públicas. Un buen gobierno es aquél que, a través de la gobernanza, logra la participación ciudadana con mecanismos que permiten el ejercicio efectivo de la democracia, mucho más allá de la simple cita electoral. Parece que buena parte del éxito de las políticas públicas

⁷ North, D.: *“Los andamios que el ser humano erige” en Organización e instituciones, Vergara, R. (comp.), Siglo XXI editores, 2010, México DF, p. 143, 144*

dependen de las coaliciones que les dan vida y sostenibilidad en el tiempo. Por ello, la importancia de utilizar este marco conceptual.

Para la presente investigación, el desarrollo de políticas exitosas se considera la variable dependiente. Por ello, es necesario primero conceptualizar qué se considera «éxito» en una política pública; de esta manera el término se puede operacionalizar.

Para abordar este tema, resulta válido recoger varios de los parámetros que Eduardo Guerrero considera para valorar como exitosa la implementación de una política de acceso a la información. Entre estos indicadores destacan: 1) Existencia de una gran cantidad de solicitudes. 2) Actuación imparcial, profesional y expedita del órgano revisor. 3) Capacidad para aprovechar solicitudes de relevancia pública para desencadenar procesos que propicien la apertura de información en otros casos de visibilidad públicas. 4) Capacidad del solicitante para requerir con precisión la información que desea. 5) Capacidad del solicitante para interponer un recurso de revisión y no adoptar una actitud pasiva ante una negativa de información. 6) Capacidad de las autoridades para ofrecer datos relevantes, oportunos y accesibles. 7) La política es sustentable, es decir, cuenta a lo largo del tiempo con un mayor número de partidarios y mejora en términos de precisión y alcance. 8) La política ofrece la oportunidad de utilizar las decisiones de individuos y organizaciones privadas para lograr propósitos públicos. 9) Los ciudadanos se convierten en generadores de información valiosa. 10) Los gobiernos se vuelven facilitadores más que en controladores de este tipo de sistemas de generación e intercambio de información.⁸

Asumiendo varios de estos parámetros, por éxito en la implementación de las políticas de transparencia en esta investigación se entiende:

1. Se cumplen, en buena medida, los objetivos que se plantearon en el momento de formular la política.

2. A los ciudadanos se les reconoce el derecho de acceso a la información como un derecho constitucional y pueden ejercerlo en todo el territorio nacional, en todos los niveles de gobierno, con especial eficacia en el ámbito de la administración pública federal.

3. Se presentan un número amplio de solicitudes de acceso a la información pública y esta cifra aumenta de forma sostenida en el tiempo.

⁸ Cfr. Guerrero, E. (2008): *Para entender la transparencia*, Nostra Ediciones, México DF, pp. 39-40.

4. El gobierno presenta información sustantiva y de forma clara que permite conocer sus objetivos e indicadores, su estructura, cómo se ejerce el gasto público, y los procesos de la administración pública y otra información sustantiva.

5. Es posible una intensa participación de la sociedad civil, la academia y los medios de comunicación en diferentes etapas de las políticas, desde el planteamiento del problema público hasta la evaluación y reformulación de las mismas. Todo ello propicia una amplia legitimidad democrática a esta política.

6. La transparencia y el acceso a la información pública logra permanecer como un tema importante en la agenda pública nacional manteniendo el compromiso de los principales actores involucrados, así como la participación de los ciudadanos.

7. Se logra fortalecer la autonomía del órgano garante que cumple su razón de existir y resuelve los recursos de revisión apegados a su propósito fundacional de máxima publicidad. Ello da confianza y predictibilidad a la principal institución promotora de la transparencia en el país.

8. Hay un proceso de maduración, reformulación y avance de las políticas públicas de las políticas de acceso a la información hacia otros poderes y órganos del estado, hacia el ámbito local y otros nuevos sujetos obligados.

Por lo tanto, en esta investigación, lo que se considera como éxito esencialmente, es que los objetivos que se definieron para la implementación de la política se cumplan. No se mide el éxito en cuanto a sus *outcomes* o impactos sobre la economía y la lucha contra la corrupción, lo cual es más complejo por la multicausalidad de esos impactos, además de que se requeriría un periodo de estudio más amplio.

En sentido contrario, pudiéramos decir que una política de transparencia no exitosa (en el sentido y con las limitaciones antes señaladas) sería aquella que no cumpliera el propósito de la ley que inspiró al legislador y que se alejara de los objetivos que se plantearon al momento de formular dicha política. También una política carente de éxito sería aquella que no abonara al ejercicio pleno de los derechos fundamentales de las personas, que no facilitara la participación de los ciudadanos en las distintas etapas de las políticas. Así mismo, sería aquella que con el tiempo se debilitara, que no garantizara la autonomía del órgano garante, que no tuviera posibilidad de reformularse y fuera perdiendo influencia social.

Para poder responder la pregunta de investigación, la investigación formula una hipótesis que se expresa de la siguiente manera:

“Las políticas de transparencia y acceso a la información de la administración pública federal en México en el periodo 2002-2014 se implementaron exitosamente porque se insertaron el proceso democratizador de forma coherente, fueron apoyadas y sostenidas por una coalición promotora suficientemente fuerte y tuvieron el diseño institucional adecuado, especialmente por su capacidad de aprendizaje”.

Para corroborar la hipótesis se emplean las siguientes tres variables independientes:

Variable 1. El proceso de transición democrática que vivió el país, con la alternancia en el poder y su consolidación institucional.

Parece que el régimen democrático fue un factor decisivo para que se dieran las condiciones de un desarrollo exitoso de la política. En el régimen anterior no fue posible impulsar estas políticas, sus gobiernos eran profundamente opacos, y aunque hubo una apertura gradual, sólo se implementaron algunas acciones muy limitadas que no generaron una política de transparencia ni una tendencia en ese sentido. Todo indica que la transparencia logró posicionarse, tanto en la transición como en las alternancias, como un elemento intrínseco del ejercicio democrático reconociendo un problema que hay que atender y que se manifiesta en la opacidad, en la corrupción y en la ineficiencia. Por lo tanto, los políticos que quisieran asumirse y mostrarse como demócratas debían considerar la transparencia como una parte fundamental de su agenda de gobierno.

Variable 2: La conformación de coaliciones promotoras que posicionaron el tema en la agenda pública y participaron en la elaboración, seguimiento y reformulación de las políticas de transparencia.

Se intuye que la conformación de una coalición promotora pro transparencia sólida, integrada por actores importantes de la sociedad civil, la academia y el mundo periodístico, fue un elemento fundamental para que esta política se posicionara en la agenda pública. Más aún se percibe como un elemento clave el hecho de que una coalición con esta composición participara a lo largo de los distintos procesos de formulación y reformulación de la política.

Variable 3: La creación de un marco institucional adecuado conformado por leyes, órganos, reglamentos y procesos que contribuyeron a consolidar el acceso a la información pública.

Al parecer, fue posible la aprobación de un marco legal adecuado y la construcción de una infraestructura institucional eficiente que dio nacimiento a distintas entidades como: las unidades de enlace, los comités de información y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, con la suficiente capacidad para garantizar la transparencia. Para ello, parece que fue necesario un proceso de aprendizaje importante.

Cabe señalar que la relación de las variables más que ser de tipo simétrico o recíproco, es de índole asimétrico, por la influencia y complementariedad que se dan entre ellas.

La hipótesis alternativa se podría definir así: “Las políticas de transparencia y acceso a la información de la administración pública federal en el período 2002-2014 no se implementaron exitosamente debido a factores como la falta de inserción coherente en el proceso democratizador, carencia de una coalición fuerte que las apoyara y sostuviera en el tiempo, así como un diseño institucional inadecuado que no detonó dinámicas de aprendizaje”.

En cuanto al proceso que busca analizar la investigación, podemos afirmar que abarca tanto el proceso *macro* como el *micro*; mientras que en el proceso *macro* se analiza el contexto sociohistórico, en el proceso *micro* se recogen valores, motivaciones, creencias y horizontes cognitivos.⁹

Se afirma que abarca el proceso macro, porque aborda un estudio institucional-estructural, pero también llega al análisis micro al estudiar experiencias individuales, interacciones sociales, creación de significado y reconstrucción ideológica. Para el estudio del proceso *macro* se sigue un esquema narrativo-histórico basado en diversas fuentes documentales y para el proceso *micro* se recogen e interpretan experiencias y declaraciones de actores y de grupos concretos.

1.1.2 Bases metodológicas

Respecto a la metodología de la investigación, es claramente de tipo cualitativo. Como señala Ruth Sautu, “[la metodología está] conformada por procedimientos o métodos

⁹ Cfr. AA. VV. Sautu, R., Boniolo, O., Dalle, P., Elbert, R., (2005): *La construcción del marco teórico en la investigación social: Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de objetivos y elección de la metodología*. CLACSO, Recuperado en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo/RSCapitulo1.pdf>. pp. 52-59.

para la construcción de la evidencia empírica”.¹⁰ Y se basa en la reflexión sobre el papel de los valores, la idea de causalidad y la verificación y falsación, buscando encontrar las regularidades que se sostienen a lo largo de la investigación.

Como metodología cualitativa se utilizará la recolección de datos para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación.¹¹ En la investigación se busca recoger hechos, analizarlos e interpretarlos con el afán de demostrar la hipótesis planteada u optar por la hipótesis alternativa. Como señala Hernández, en el enfoque cualitativo hay una realidad que descubrir, construir e interpretar, a través de las percepciones y significados producidos por las experiencias de los participantes.¹²

La investigación empleará varias técnicas de investigación combinadas con el fin de obtener la información y los datos precisos para la misma. Por ello, se divide en tres etapas. Etapa 1. Revisión de bibliografía especializada, entre lo cual destaca: lectura de teóricos de la materia, lectura sobre metodología, análisis de iniciativas de ley, ubicación de protagonistas. Como productos de esta etapa se busca tener un documento que describa el objeto de estudio y la metodología, así como un primer borrador de guía de entrevista semiestructurada. Etapa 2. Trabajo de campo, teniendo especial importancia: el establecer contacto con los protagonistas seleccionados, poner a prueba la guía de entrevista y hacer los ajustes necesarios, realizar las entrevistas y complementar la información con bibliografía ya publicada sobre la visión y experiencia de estos actores, así como recolectar datos sobre el grado de avance en la implementación de la política. Como producto de esta etapa se pretende tener las suficientes entrevistas que nos permitan recoger información sustantiva sobre el estudio de caso a analizar, así como datos que nos permitan evaluar el grado de éxito en la implementación de la política de acceso a la información pública. Etapa 3. Análisis y Conclusiones. En esta etapa se ordena la bibliografía, se clasifican las entrevistas a través de unidades de análisis y se mide su frecuencia. Así mismo se analiza la hipótesis a comprobar, la validez de las variables propuestas y, en su caso, se rechaza la hipótesis alternativa.

El Método principal de la investigación es el estudio de caso de una política pública en específico. Los estudios de caso presentan ventajas pero también algunas desventajas. En

¹⁰ *Ibidem*, p. 37.

¹¹ Hernández, R., Fernández, C., Baptista, P. (2010): *Metodología de la investigación*, Ed. McGraw-Hill, México DF. P. 7.

¹² *Ibidem*. p. 11.

cuanto a las ventajas se puede señalar la posibilidad de profundizar en un hecho político concreto especificando su desarrollo, los actores protagonistas, algunas decisiones claves y sus efectos, así como el proceso de aprendizaje y el juego político. Como desventajas está el hecho de que los estudios de caso no pueden establecer amplias regularidades y tienen un potencial teórico limitado por darse en un contexto de análisis muy delimitado y específico. Aun así, poseen capacidad de rastrear y conocer la realidad suficiente como para permitir un conocimiento sustantivo del hecho político y extraer algunas enseñanzas que pueden establecer algún grado de aprendizaje respecto a otros procesos.

La técnica de producción de datos se basa en entrevistas, análisis de discursos y declaraciones, estudio de iniciativas de ley, artículos periodísticos, estudio de bibliografía especializada, síntesis de indicadores y observación directa del investigador.

Yves Meny y Jean-Claude Thoenig señalan que, para el estudio de las políticas públicas, es necesario recoger una variedad de fuentes para allegarse de información, entre ellas, señalan:

“Discusiones no estructuradas con los actores o los observadores privilegiados; entrevistas estructuradas, principalmente para completar las observaciones realizadas por otros; vaciado de documentos administrativos y de la prensa, como medio de localizar los hechos y los datos, y a condición de que toda información sea constatada con una fuente independiente para ser válida; observación participante, es decir, la participación del encuestador como actor en el proceso; observación distante, es decir, el seguimiento de la acción diaria, limitándose el encuestador a un estricto papel de observador neutro; uso de notas tomadas por los mismos actores...”¹³

La investigación aquí desarrollada utilizará las formas aquí sugeridas para reunir información sustantiva acerca de la política pública, resaltando de manera especial la entrevista semiestructurada. La entrevista permite conocer la perspectiva de los actores sociales y, entre sus principales beneficios como técnica de recolección de datos, se encuentra que es un instrumento estructurado, que busca recuperar y registrar las experiencias de vida guardadas

¹³ AA. VV.: *Las políticas públicas*, 1ª ed., Meny, Y., Thoenig, J. (1992); Ed. Ariel, Barcelona, pp. 180-181.

en la memoria de las personas accediendo a información sustantiva que de otra forma sería difícil de recabar y cuya información se puede ordenar y clasificar.¹⁴

Para la recopilación de información se seguirá la sugerencia del propio Sabatier quien afirma: “Methods for investigating the content of belief systems include elite surveys, panel of knowledgeable observers [...], and content analysis of relevant documents [...]”.¹⁵

Por ello, en esta investigación tiene una destacada importancia conocer la opinión de actores protagonistas de cada una de las etapas de la elaboración de las políticas públicas para tener una comprensión holística, es decir, desde su diseño, hasta la evaluación y reformulación. En este sentido se busca cumplir a cabalidad una de las condiciones para el marco de las coaliciones promotoras: hacer un análisis de las políticas que abarque, cuando menos una década de estudio.

Los actores entrevistados garantizan una pluralidad de enfoques en cuatro sentidos. Por un lado, como se señaló, por el papel que desempeñaron en las diversas etapas de la política de transparencia, pero también se buscó la pluralidad por el nivel de decisión que tuvieron. En algunos casos se trataron de legisladores en primera línea que negociaron y votaron las leyes, pero también servidores públicos que les tocó implementar las leyes y que conocieron, de primera mano, la complicación de esa tarea. La pluralidad también se dio en sentido ideológico ya que se contemplaron actores pertenecientes a los principales partidos políticos involucrados en las negociaciones y en el ejercicio de gobierno: PRI, PAN y PRD. Hubo un cuarto enfoque de pluralidad que se fue encontrando en el camino de la investigación; actores que consideran que hay un desarrollo adecuado y un avance en la implementación de las políticas, y también algunos, aunque son minoría, que afirman que el tema se ha estancado o en parte desvirtuado. Todo ello da un universo de perspectivas lo suficientemente amplio.

Los actores responderán una entrevista de diecisiete preguntas principales, con algunas preguntas secundarias, con el fin de recoger información valiosa de sus experiencias y perspectivas. Por ello, se preguntará aspectos sobre: cómo surgió el problema en la agenda pública; cómo fue que los actores reconocieron el problema como un problema público que era necesario atender; cómo se fueron construyendo y diseñando las alternativas de

¹⁴ *op. cit. Sautu et. al, p. 48.*

¹⁵ *Sabatier, P., Jenkins-Smith, H., (1993): Policy chance and learning. An Advocacy coalition approach, Westview Press, Washington D.C., p. 33.*

intervención pública; qué elementos facilitaron e impidieron la implementación. Cabe aclarar que es posible que no todos los actores contesten de forma sistemática cada pregunta, sin embargo se considera válida la entrevista en la medida que el entrevistado aborda cuando menos tres de los cuatro bloques en los que se encuentran agrupadas las entrevistas: surgimiento del problema, reconocimiento del problema, construcción de alternativas e implementación (este último apartado es indispensable para considerar válida la entrevista ya que corresponde al núcleo de la hipótesis planteada).¹⁶

El análisis cualitativo de las entrevistas se realizará a través de una *metodología por categorías*¹⁷ que permite desagregar dichas entrevistas en unidades de análisis que se categorizan y agrupan en torno a las variables independientes de la hipótesis de la investigación.¹⁸ Las entrevistas pueden generar nuevas variables o nuevas categorías que expliquen de mejor manera la causalidad a comprobar. Las categorías serán cuantificadas por su densidad para medir el valor de las mismas dentro de las opiniones de los actores protagonistas. Así mismo, las unidades de análisis que no aporten al objeto de la investigación y versen sobre otras temáticas serán desechadas, aquellas que sí versen sobre el estudio pero que se planteen más bien como impedimentos o distorsiones de la política, serán agrupadas y medidas como “categorías problema”.

El proceso de trabajo de campo se tendrá por finalizado en la medida en que el investigador considera que las distintas perspectivas sobre el problema están recogidas; es decir, que nuevas entrevistas con nuevos informadores no aportan elementos suficientes para desechar la hipótesis planteada.

Aunado a las entrevistas con actores relevantes, será necesaria una amplia investigación bibliográfica que incluye: programas de gobiernos, lectura de iniciativas legislativas, estudio del diario de los debates del Congreso, libros y artículos especializados que recogen los sucesos que dieron origen a las reformas de ley, noticias periodísticas, así como estudios cuantitativos que analicen el avance de la transparencia en la administración pública federal.

¹⁶ El cuestionario de entrevista semiestructurada se encuentra en los anexos de esta investigación.

¹⁷ Para el uso de esta metodología se recibió la asesoría del doctor Luis Felipe Miguel Llanos Reynoso, profesor de tiempo completo de la Universidad Anáhuac.

¹⁸ Las unidades de análisis, así como las categorías problema se encuentran en el anexo de la investigación.

También es necesario señalar que en la investigación se aportará una visión personal no sólo meramente académica, sino que, debido a la participación del autor como constructor y asesor de iniciativas y discursos de transparencia en el ámbito local y federal, hay una experiencia en el campo de la aplicación que también puede añadir valor a la investigación. En el ámbito local, el autor participó como presidente de la Comisión Edilicia de Transparencia y Función Pública en el municipio de Tlalnepantla, comisión que no existía anteriormente. En esta tarea impulsó la creación del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de Tlalnepantla de Baz en el año 2004, siendo uno de los primeros municipios del Estado de México en aprobarlo. Así mismo, como legislador local tuvo la oportunidad de comprender las complicaciones en el desarrollo de la cultura de transparencia frente a un gobierno que controlaba a la prensa, a los distintos poderes del estado y a diversos organismos que debieran ser autónomos. En el ámbito federal, tanto como legislador federal y actualmente como asesor parlamentario conoció y participó de distintas formas en la promoción de la transparencia y el combate a la corrupción, percibiendo la necesidad de contar, ante todo, con un sistema integral de rendición de cuentas fundamentado en la transparencia y en controles anticorrupción. El conocer el contexto social y político de manera profunda y haber vivido los acontecimientos que detonaron estas políticas permite poseer un contexto que ayuda a una mejor aproximación a nuestro objeto de estudio. Aunado a ello, el autor aportará sus propios paradigmas epistemológicos y axiológicos como actor involucrado, lo cual enriquece el estudio.

Por todo lo anterior, esta es una investigación que busca aportar a los estudiosos de la transparencia, logrando presentar nueva información, así como conceptualizaciones valiosas que permiten una profundización en la materia.

Por último, cabe señalar que la investigación tiene viabilidad porque existen fuentes documentales que nos permiten conocer los hechos que hicieron posible la articulación de las políticas de transparencia. Algunos de estos estudios fueron elaborados por personas que participaron de primera mano en el proceso.

1.2 Marco teórico general: las políticas públicas en el marco institucional

1.2.1 La importancia de las instituciones en el desarrollo

Para llevar a cabo el análisis de una política pública se requiere comprender el marco en el que se circunscribe, no como una acción aislada, sino como parte de un diseño institucional de mayor calado. Preguntarse por la teoría del diseño institucional es preguntarse por la vida en sociedad. Esta teoría, como afirma Pettit está dirigida a “todos aquellos que tienen un interés en la manera en la que está organizada la vida social (como debería tenerlo todo ciudadano democrático) y se encuentran en posición de proponer cambios diseñados para lograr una reforma...”.¹⁹

La vida del ser humano y el avance de la civilización no se pueden entender sin considerar a las instituciones, las cuáles no sólo sirven para regular la existencia humana, sino para comprender el progreso del hombre a través de la historia, así como las oportunidades de realización de una comunidad determinada. Douglas North señala cómo a través del tiempo el ser humano construye los andamios necesarios para su desarrollo a través de la conformación de capital material y de capital humano:

“...el capital material son todos los artefactos materiales que los humanos han acumulado, en particular las herramientas, técnicas e instrumentos que poseen para controlar su entorno; el capital humano es el conjunto de conocimientos que los humanos poseen, que toma forma en las creencias que sostienen y las instituciones que establecen para representar esas creencias”.²⁰

Estos andamios no sólo se construyen con riqueza económica o con poder político, sino que también con aspectos culturales como las normas informales, los códigos de conducta, los convencionalismos. En el mismo sentido, como se analizará más adelante, académicos como Putnam hablan de la importancia de otros “capitales”, como el “capital social” para comprender el desarrollo de un país. Ello quiere decir que las teorías económicas que sólo consideran que el progreso económico depende sólo de la dotación de recursos y de factores productivos, tienen una limitante en la comprensión del desarrollo cuyas variables son menos simplistas.

¹⁹ Goodin, R. (comp.) (2003): *Teoría del diseño institucional*, Ed. Gedisa, Barcelona, pp. 76-77.

²⁰ North, D.: “Los andamios que el ser humano erige” en *Organización e instituciones*, Vergara, R. (comp.), Siglo XXI editores, 2010, México DF. p.145.

Como señalan Alonso y Garcimartín: “Tras la fiebre doctrinaria que alentó el Consenso de Washington, estos organismos multilaterales volvieron su mirada hacia el marco institucional, identificándolo como el estabón perdido de su terapia reformadora”.²¹ Reformas necesarias como la apertura económica no tienen posibilidad de éxito si no van acompañadas por un marco institucional que realmente genere una competencia equilibrada y que permita que procesos tan complejos como las privatizaciones o las concesiones se realicen en un ámbito que promueva la seguridad, la equidad y la transparencia.

Incluso, como se verá más adelante, organismos que promueven la cooperación internacional, como el Banco Mundial, constataron que de poco sirve enviar ayuda, si los países receptores no tienen los mecanismos institucionales suficientes para aprovechar dichos recursos. Por ello fue tomando fuerza la idea de que: “«los países pobres están retrasados no tanto por la existencia de una ‘brecha financiera (*financial gap*)’ (falta de capital), cuanto por la presencia de una ‘brecha institucional (*institucional gap*)’ y de una ‘brecha de políticas (*policy gap*)’ »”²²

Al respecto, Barquero describe cómo se ha llevado a cabo esta evolución del pensamiento económico y la importancia que han tomado las instituciones ya que sin ellas sería muy difícil tomar decisiones económicas y los actores carecerían de un ambiente que facilitara la inversión:

“...puede decirse que hoy en día existe un reconocimiento generalizado de que las instituciones condicionan los procesos de crecimiento económico. La teoría del desarrollo siempre ha defendido esta tesis, pero el pensamiento económico no la ha hecho suya hasta que la nueva economía institucional reconoció que las instituciones son un factor crítico en los procesos de crecimiento y cambio estructural”.²³

Para comprender qué son las instituciones, se recurre en esta investigación a diversas definiciones. La primera de ellas de Jorge Chávez apunta a comprender que las instituciones no sólo se circunscriben a un marco legal y a una etapa de fundación, sino que se despliegan

²¹ AA. VV.: *Acción colectiva y Desarrollo. El papel de las instituciones*, Alonso, J., Garcimartín, C., Ed. Complutense, España, 2008, p. 12.

²² *Ibidem*, p. 11.

²³ Vázquez, A. (2005): *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Ed. Antonio Bosch, Barcelona, p. 117.

a través de normas secundarias, procesos, objetivos y de valores asumidos como hábitos organizacionales:

“Las instituciones no son sólo reglas; las constituyen además las organizaciones y los procesos internos encargados de hacer que las reglas sean observadas. Esto abarca al personal que labora en tales organizaciones y al marco de ideas, actitudes y valores o cultura con los que este personal se ha formado y que emplea para interpretar el sentido de las reglas con base en la misión, la visión y los objetivos enunciados cuando se instituyeron”²⁴.

En el mismo sentido se pronuncia Barquero destacando el papel de las normas informales, de la cultura:

“Las instituciones están formadas por el conjunto de normas y acuerdos que se dan los actores, las organizaciones y los pueblos para regular sus relaciones económicas, sociales y políticas. Se trata no sólo de las reglas formales, como las constituciones y las leyes, y los instrumentos para aplicarlas, sino también de todas aquellas normas informales como las pautas de conducta, los códigos o las convenciones, y de aquellas otras formales como los contratos, que condicionan el comportamiento de las empresas y de la población de un territorio”.²⁵

El Informe sobre Desarrollo Mundial 2003 elaborado por el Banco Mundial por su parte define:

“Las instituciones son las reglas y las organizaciones, incluidas normas informales, que coordinan la conducta humana. Son esenciales para el desarrollo sostenible y equitativo. Cuando funcionan bien, habilitan a las personas para trabajar entre ellas con miras a planear un futuro para sí mismas, sus familias y sus comunidades en general. Pero cuando son débiles e injustas el resultado es la desconfianza y la incertidumbre [...]”²⁶

²⁴ Chávez, J. (2004): *Para recobrar la confianza en el gobierno.*, Fondo de Cultura Económica, México DF. pp. 60-61.

²⁵ *op. cit.* Vázquez, A., p. 119.

²⁶ Banco Mundial. (2003): *Informe sobre Desarrollo Mundial 2003. Desarrollo sostenible en un mundo dinámico*, Banco Mundial, Mundi-Prensa, Alfaomega, Colombia, p. 37.

En el Informe se considera que el papel de las instituciones se puede resumir a tres grandes acciones: captar señales sobre necesidades urgentes y problemas reales, equilibrar intereses y generar compromisos entre las partes implicadas y ejecutar de forma eficiente y confiable las políticas.

Heclo destaca en la definición que aporta, la forma en cómo las instituciones se van conformando, a través del tejido de interacciones ordenadas y cómo logran establecer mecanismos de coordinación:

“Las instituciones son un conjunto de reglas [...] que surge de las interacciones humanas y, posteriormente, las estructura. Las instituciones son unos medios persistentes de coordinación de las interacciones sociales, económicas y políticas, por lo que representan equilibrios dentro de unos juegos de coordinación a gran escala”.²⁷

Por su parte Alonso y Garcimartín señalan: “[...] entendemos por instituciones el marco de reglas, normas, valores y organizaciones que motivan un comportamiento regular y predecible de los actores sociales, en virtud de las restricciones (incentivos y penalizaciones) que imponen a su conducta”.²⁸ Por lo tanto, sin instituciones, el comportamiento humano en sociedad estaría fuera de cauce y sería impredecible aumentando los costos de las transacciones y dificultando la convivencia.

En el mismo sentido Subirats habla de que las instituciones ayudan a la «estabilización de expectativas» y, por lo tanto, a la reducción de incertidumbre:

“...las reglas institucionales influyen en las estrategias de los actores dado que delimitan y canalizan las posibilidades de acción de estos. Y, al mismo tiempo, se estabilizan sus expectativas respecto a las decisiones y acciones de los otros actores de la política pública. En ese sentido, las reglas institucionales son factores que permiten una mayor estabilidad de las conductas individuales, de las interacciones entre los actores y los resultados sustantivos de tales interacciones se derivan”.²⁹

²⁷ Heclo, H. (2010): *Pensar institucionalmente*, Ed. Paidós, Madrid, p. 84.

²⁸ *op. cit.* Alonso, Garcimartín, p. 17.

²⁹ *Análisis y gestión de políticas públicas*, Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., Ed. Ariel, Barcelona, 2012, p.123.

Si bien hay una nueva tendencia que valora las instituciones y su papel en el desarrollo, también es cierto que el aprecio hacia las instituciones está decayendo como muestran diversos indicadores en el mundo. No sólo hay una crisis de confianza hacia las instituciones políticas, sino también hacia los organismos internacionales, los ejércitos, las iglesias, la familia, etcétera.

Heclo señala al respecto: “Tenemos predisposición a desconfiar de las instituciones. Ésa es la realidad básica de la vida que compartimos en nuestra calidad de personas modernas [...]”.³⁰ Y más adelante afirma: “Vivimos en una época en la que pensar en clave institucional se ha convertido en un acto contracultural”.³¹ Efectivamente, en nuestra sociedad, en aras de la autonomía individual se ha generado un discurso desde algunas propuestas de pensamiento, donde el ser humano debe emanciparse de todo principio, norma o autoridad que ordene su libertad. Esta «emancipación desvinculatoria» dificulta el aprecio por las instituciones.

Esta forma de pensamiento tiene su razón dado los excesos que el hombre sufrió en la modernidad, donde las ideologías y algunas instituciones impusieron sus normas y anularon la libertad del ser humano y de pueblos enteros. Sin embargo, pareciera que ahora nos encontramos en el otro extremo, donde la libertad se reduce a un impulso, a una acción dominada por la «inmediatez» y lo efímero. Al perder los referentes que van más allá del «yo», entonces el ser humano termina ensimismado y su vida aparece desgobernada por un conjunto de caprichos, por un horizonte meramente «autorreferencial». Hugh Heclo afirma que: “[...] una vida sin vínculos institucionales acaba por convertirse en un infierno absoluto de excesos autodestructivos”.³² Y expresa:

“Si lo más importante es que lleve mi vida como yo decida llevarla, cualquier otro sentido más general para lo que estoy haciendo se diluye en un mar de voluntad deliberada. Todo lo demás que puede tener una significación en mi vida se disuelve en el proceso mismo de elegir. Y cuando haya realizado mi elección final [...] tampoco habrá ningún otro aspecto de mí mismo que importe”.³³

³⁰ *op. cit.*, Heclo, p. 27.

³¹ *Ibidem*, p. 260.

³² *Ibidem*, p. 303.

³³ *Ibidem*, p. 72.

Además de que los valores del individualismo posmoderno dificultan el aprecio de las instituciones, también es necesario considerar que abona a esta desconfianza, el cúmulo de experiencias negativas que la sociedad observa sobre el comportamiento de las personas que conforman las instituciones. En una sociedad hiperinformada, cada día a través de los medios de comunicación y del debate político, son conocidos abusos institucionales por todo el orbe; nadie parece salir bien librado, lo cual genera una ola de descontento creciente.

Heclo ve en esa insatisfacción un cierto aspecto positivo: “Aunque no parezca evidente, nuestra capacidad para sentirnos traicionados testimonia la presencia de una confianza residual en los valores institucionales.”³⁴ En ese sentido, el institucionalismo no es ingenuo, sino que, partiendo del reconocimiento de la debilidad de la naturaleza humana, considera que las instituciones son una herramienta, un medio para lograr que las personas se comporten de mejor forma y las comunidades se estructuren bajo objetivos que remiten a un sentido más pleno. De otra forma, sin instituciones la sociedad se ve seriamente amenazada. Así lo expresa Heclo:

“Vivir en una cultura que da la espalda a las instituciones equivale a intentar vivir en un cuerpo físico sin esqueleto o a tener la esperanza de poder usar un idioma, pero no su gramática. Una cultura íntegramente dedicada a desconfiar de sus instituciones es un contrasentido”.³⁵

La posibilidad de que el ser humano actúe mirando más allá de sus propios intereses no es una quimera, sino una realidad que configura día a día el quehacer social, donde se aspira no sólo a la satisfacción de los cálculos personales, sino también a construir un sentido de comunidad.

Ello no quiere decir que se asuma una posición ingenua sobre las instituciones. Si las entidades públicas no tienen contrapesos y un sistema que permita sanearlas de forma permanente, es altamente probable que excedan sus límites y lleguen a constreñir la libertad de las personas y el desarrollo de un país. Muchas instituciones terminan por burocratizarse y perder su sentido de eficacia o también, por desviarse de sus fines y traicionar el sentido de su misión. Son atrofias que carcomen su identidad y propósito. Entonces es cuando se requiere apostar por el cambio institucional. Al respecto señala Barquero:

³⁴ *Ibidem*, p. 61.

³⁵ *Ibidem*, p. 70.

“Cuando las instituciones existentes suponen una restricción al buen funcionamiento de las actividades productivas y comerciales y, por lo tanto, a los procesos de crecimiento y cambio estructural, los actores y las organizaciones que lideran los procesos de acumulación se ven obligados a introducir los cambios institucionales que faciliten el proceso de acumulación de capital y conocimiento”.³⁶

Por ello, estudiar el cambio institucional es una forma de estudiar la evolución de las sociedades sus avances y retrocesos. Pero al estudiar las transformaciones, no sólo debemos quedarnos en un análisis de los cambios legales. Con acierto lo expresan Alonso y Garcimartín:

“[...] en ocasiones, lo más relevante del cambio institucional no es la aprobación de una nueva ley o la creación de una nueva organización (la parte más visible del proceso), sino la progresiva modificación de las personas y juicios –creencias y valores, en suma– de los actores sociales”.³⁷

Esta aseveración es fundamental para comprender el aporte que hace el marco de coaliciones promotoras que, como se verá más adelante, justo trata de comprender el cambio institucional por el aprendizaje de creencias.

1.2.2 Neoinstitucionalismo normativo e histórico

El neoinstitucionalismo ha irrumpido con fuerza nuevamente en la historia, en diversas oleadas que han logrado ir posicionando nuevamente el papel del gobierno en la vida pública. Si bien, a la par ha habido también corrientes que cuestionan la presencia de las instituciones y abogan por un retraimiento del Estado, ha quedado claro el papel institucional que debe tener el gobierno como configurador de instituciones que resguardan bienes públicos. El pensamiento institucional se entiende como recepción de una tradición, de un esfuerzo colectivo que no puede despreciarse sin más. Esta perspectiva puede resumirse así:

“Los institucionalistas se ven a sí mismos como deudores de algo, no como acreedores a quienes se les debe algo. Y en esa calidad de deudores, entienden

³⁶ *op. cit.* Vázquez, p. 120.

³⁷ *op. cit.* Alonso, Garcimartín, p. 21.

que lo que se les ha entregado gratuitamente es un mundo cargado de significado y de llamamientos al compromiso. Lo que se les ofrece es una invitación al compromiso que va mucho más allá del compromiso como uno mismo”.³⁸

Por ello, no basta con considerar al desarrollo meramente como un conjunto de cifras y mecanismos o a la democracia sólo como una cuestión de intereses y procedimientos. Desarrollar, democratizar, institucionalizar implica promover valores y realizar cambios culturales. Heclo lo señala así: “Hay quien ha señalado en una famosa expresión que institucionalizar es «infundir un valor que trasciende los requisitos técnicos de la tarea en cuestión»”.³⁹

Las instituciones tienen razón de ser en tanto que sirven a las personas. Las instituciones no valen por sí mismas, sino que tienen que estar basadas en la centralidad de la persona y considerar su éxito en la medida en que son promotoras de los derechos de las personas y son benéficas para su bienestar. Bajo esta concepción, el institucionalismo escapa tanto de una visión «individualista» como «colectivista».

Por todo ello, la presente investigación se enmarca en la teoría institucional de la ciencia política. Las instituciones, tanto formales como informales, han vuelto a cobrar importancia en los marcos de análisis; cada vez hay mayor consenso de que una concepción meramente individualista resulta insuficiente para explicar los hechos políticos. Después de que el conductismo y la elección racional se presentaran como teorías dominantes hoy se han encontrado muchos límites en ellas; lo cual no quiere decir que se deban proponer teorías excluyentes, necesariamente contrapuestas, sino que se debe lograr una complementariedad coherente de sus postulados en la medida de lo posible.

El nuevo institucionalismo puede generar ese marco conceptual en donde se valora el comportamiento individual, pero también las restricciones que producen las instituciones. La posibilidad de una mejor síntesis se encuentra en la capacidad de elegir los postulados más adecuados de cada una de las distintas vertientes de este nuevo institucionalismo, tomando como base alguna de estas corrientes y enriqueciéndola con enfoques valiosos de los demás.

³⁸ *op cit*, Heclo p. 161.

³⁹ *Ibidem*, pp. 166-167.

Como apunta Guy Peters, uno de los elementos de la teoría institucional es el análisis de la ley. La legislación juega un papel fundamental en la actividad gubernamental:

“La ley constituye tanto la estructura del sector público mismo como un herramienta fundamental del gobierno para influir sobre el comportamiento de los ciudadanos. Por lo tanto, ocuparse de las instituciones políticas era (y sigue siendo) igual a ocuparse de la legislación”.⁴⁰

La ley, como explica Peters es una institución y tiene cierta capacidad para difundir una lógica de lo adecuado. Por ello, en esta investigación, se considera fundamental, aunque de forma única, el análisis de los cambios legislativos que se llevaron a cabo en México para dar nacimiento a las nuevas políticas de transparencia y acceso a la información pública.

Por otra parte, también el estructuralismo aporta en el análisis en tanto que las características de los sistemas políticos arrojan efectos diferentes, sobre todo si consideramos los distintos contextos en los que se desenvuelven dichos sistemas políticos. Si bien a veces se ha caído en un exceso de formalismo y se han querido extraer más conclusiones de las que el diseño de un sistema político nos puede proveer, también es cierto que desdeñar este estudio puede traer consigo un serio defecto en los análisis del comportamiento político. En el caso de la investigación que nos ocupa, resulta fundamental tratar de comprender el comportamiento tan *sui generis* del sistema político mexicano. El marco teórico específico de las coaliciones promotoras permite ahondar en este punto.

El holismo que consideraba el viejo institucionalismo puede ayudar, no tanto en la comprensión unívoca del sistema al que se intentaba llegar, pero sí en tanto la conexión que tiene el sistema político con los valores culturales, sociales, económicos en los que se desenvuelve. Obviar esta perspectiva puede llevar a hacer abstracciones del sistema político que lo desvinculen de la realidad en la que discurre dicho sistema. Guy Peters lo explica con precisión:

“Una de las argumentaciones del nuevo institucionalismo es que la mayor parte del análisis político informado por los supuestos del conductismo o la elección racional tiende a separar la vida política de sus raíces culturales y socioeconómicas. La vida política se convierte entonces en una mera

⁴⁰ Guy, B. (2003): *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Ed. Gedisa, Barcelona, pp. 20-21.

compilación de elecciones autónomas tomadas por los actores políticos relevantes.⁴¹

En esta investigación se considera que los elementos culturales y socioeconómicos también fueron un factor determinante para detonar y sostener en el tiempo los procesos de cambio.

Otro punto fundamental en el análisis del institucionalismo es el carácter historicista de sus análisis. Si bien, es importante no asumir un enfoque determinista de la historia, resulta indispensable considerar cómo el desenvolvimiento de los acontecimientos impacta en las instituciones y en la elaboración de las políticas públicas. La comprensión histórica permite entender por qué muchas decisiones se basan en experiencias positivas pasadas o en temores que a veces tienen un fundamento racional o más bien son infundados fruto de una desconfianza construida en el tiempo. En el estudio de las políticas de transparencia y acceso a la información pública de México, resultará necesario determinar qué factor jugó la historia política del país en la configuración de las nuevas instituciones.

Por último, también el institucionalismo hace un aporte vital en tanto un análisis normativo. Hay una concepción de «buen gobierno» que subyace detrás del marco institucional y en el esfuerzo de desarrollar políticas que obedezcan a este ideal. Si bien es cierto que es difícil una claridad y consenso total respecto al significado de «buen gobierno», ello no impide considerar que puede existir una noción valorativa que influye en las decisiones. Un análisis meramente positivista o individualista resulta insuficiente para explicar por qué las personas son capaces de decidirse y movilizarse con base en ideas y convicciones y no sólo teniendo como referente el cálculo racional.

Uno de los puntos que criticaron tanto el conductismo como la elección racional del institucionalismo clásico fue su débil metodología y sus posturas normativas. En parte, la crítica era razonable en tanto que a veces era necesaria una mejor sistematización de la evidencia empírica. Sin embargo, también es cierto que tanto el conductismo como la elección racional, llegan a reducir el carácter científico sólo a una vertiente positivista, por lo cual, todo elemento valórico, no matematizable, queda descartado para ser considerado ciencia, aunque tuviese una lógica argumentativa causal bien estructurada. Así mismo, su individualismo metodológico, la consideración del hombre como un ser meramente

⁴¹ *Ibidem*, p. 24.

individual, resulta un tanto ficción al no comprender el carácter de los vínculos humanos y su importancia para la persona en la toma de decisiones.

Por último, en cuanto al enfoque sistémico, era claro que el conductismo y la elección racional se centraron más en una relación causal de influencia del individuo hacia las instituciones y no tanto de las instituciones hacia los individuos. Las instituciones son vistas como meros medios para sumar las preferencias de los individuos, mientras que no se consideran los efectos de las instituciones en los cambios de ideas, valores y preferencias de los individuos. Es decir, el análisis debiera ir en un doble sentido de influencia y no sólo en una dirección causal.

Como explica Peters, los nuevos institucionalistas, encabezados por James March y Johan Olsen criticaron los enfoques conductista y de elección racional porque "...se caracterizaban por su contextualismo, reduccionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo". Esta crítica se debía, sobre todo, por el hecho de que estos enfoques no comprendían de manera más integral el comportamiento individual desconociendo, en buena medida, la influencia de las normas y los valores de las instituciones en las personas.⁴²

Sin embargo, vale la pena decir, que si bien los valores del institucionalismo clásico siguen teniendo un grado de validez, también deben incorporar algunos puntos válidos del conductismo y la elección racional, que permitan elaborar una teoría que considere el valor de individuo y ayude a superar un institucionalismo de tipo determinista que no reconozca la libertad de las personas y su papel en la configuración histórica. Este esfuerzo de síntesis nos permite un mejor balance de perspectivas, mucho más cercanas a lo que sucede en la realidad y más alejadas de un enfoque reduccionista, que puede terminar pareciendo, más que teoría, una ideología.

Sin lugar a dudas, el nuevo institucionalismo, corrige diversos elementos del viejo institucionalismo y también supera el enfoque conductista y de elección racional. Por ello, en esta investigación se considera el marco adecuado para comprender las políticas públicas en las que se gesta la transparencia y el acceso a la información pública.

Dentro de las distintas vertientes del institucionalismo en este trabajo se recupera, de manera específica los enfoques del institucionalismo normativo y del institucionalismo histórico, sin dejar de recoger algunos rasgos de otras ramas del institucionalismo y de la

⁴² Cfr. *Ibidem*, pp. 33-35.

propia elección racional en su vertiente más institucional. A continuación se explican estos enfoques de manera más específica.

El institucionalismo normativo pone especial atención en las normas y los valores de las organizaciones para explicar la conducta de los individuos. Como explica Peters:

“En el institucionalismo normativo se sostiene que los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados”.⁴³

Por ello, el institucionalismo normativo rescata, con mucho mayor acierto, la complejidad de la naturaleza humana y de las relaciones sociales, evitando su simplificación. El institucionalismo normativo se salva del individualismo de la elección racional, lo cual posibilita la comunicación y el aprendizaje; así mismo no cae en el conductismo que desconoce la dimensión autónoma de las persona. De esta forma, las personas influyen en las instituciones, pero también las instituciones lo hacen en las personas creando marcos normativos, aportando significado a la vida y generando compromisos concretos de actuación. Por ello es importante analizar las categorías de aprendizaje y cultura.

Como explica Peters: “El rasgo más importante de la conceptualización de March y Olsen es que las instituciones tienen una «lógica de lo adecuado» que influye sobre el comportamiento, y no una «lógica del consecuencialismo»”.⁴⁴ Como ejemplos están el soldado y el bombero, dispuestos a arriesgar su vida no sólo por un sueldo, sino por un deber institucional. También podríamos ubicar al funcionario que está dispuesto a denunciar la corrupción interna sabiendo que su puesto está en peligro, pero lo hace porque sabe que ello es acorde con el bien de la organización a la que pertenece y es coherente con su conciencia ética. La *lógica de lo adecuado* se considera una versión de la teoría del rol, por el cual, se vincula el comportamiento individual con el ideal institucional. Esta *lógica de lo adecuado* se formaliza a través de las normas que se convierten en elementos fundantes, en medios para estructurar el comportamiento macro de los sistemas políticos, que, a su vez, se convierten en claves para la socialización de determinados valores.

⁴³ *Ibidem*, p. 46.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 51.

En países de poca cultura institucional, como lo son la mayoría de los países latinoamericanos, incluido México, las instituciones tienen un papel limitado en la “inculturación” de comportamientos ya que el sentido de la legalidad y de ética pública es reducido. Por ello, la ruta que se va marcando en el diseño institucional no resulta perfecta y es necesario reformular o ajustar en el camino las políticas públicas para ir aumentando el impacto inicial que se propuso.

El institucionalismo normativo reconoce también la importancia del liderazgo en el cambio institucional. Ello efectivamente es importante ya que los liderazgos pueden inclinar una organización hacia una determinada visión y dirección; si bien es cierto que es difícil que muevan a toda la institución hacia el propósito que han marcado, si pueden lograr girar el timón hacia un nuevo rumbo aunque este cambio sea más gradual y lento de lo que a primera vista pudiera suceder.

Para el institucionalismo normativo, es muy importante considerar cómo se pueden ir generando interacciones positivas y acuerdos en una sociedad democrática. No bastan los procesos de negociación basados en la lucha por hacer prevalecer el propio interés. Es necesaria también la capacidad de integrar distintas posturas para generar una lógica de inclusión, de unidad y confianza. Vergara lo explica así:

“Para March y Olsen, todo sistema político se fundamenta en dos procesos diferentes: agregativos e integrativos. Un proceso agregativo consiste en una negociación o regateo en el cual los grupos o individuos involucrados aceptan sacrificar algunos de sus preferencias a cambio de satisfacer otras. Un proceso integrativo es aquel en que los ciudadanos participan en una dinámica de creación de preferencias compartidas por otros...”⁴⁵

El institucionalismo normativo reconoce que el cambio no se da de forma tan planificada como pareciera que se puede llevar a cabo sino que obedece, más bien, a una ventana de oportunidad que se da por determinados acontecimientos y la confluencia de actores específicos con una alta capacidad para leer las tendencias y el entorno. Así lo explica Peters:

“La bibliografía sobre institucionalismo normativo apunta a la existencia de varios estímulos para el cambio, pero se concentra sobre los procesos de

⁴⁵ Vergara, R.: “Redescubrimiento de las instituciones (Nuevo institucionalismo)”, en *Organización e instituciones*, Vergara, R. (comp.), Siglo XXI editores, 2010, México DF, p. 107.

aprendizaje como medio principal para la adaptación [...]. El argumento básico es que, a través de un proceso de aprendizaje, las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas...”.⁴⁶

En el caso de las políticas de transparencia que se estudia, se tratará de precisar qué elementos ayudaron al cambio y si el aprendizaje, como explica el institucionalismo normativo, fue un factor determinante.

Por todo lo anterior se puede afirmar que, desde el institucionalismo normativo, el éxito de una institución se medirá por la capacidad de crear marcos normativos cuyos valores centrales son compartidos por los miembros de la organización, lo que facilita responder a la misión por la que se creó esa institución y el impacto social al que está llamado a cumplir.

Junto al enfoque de institucionalismo normativo, para esta investigación, tiene también una especial importancia el llamado institucionalismo histórico basado en el pensamiento de autores como Skocpol, Steinmo, Thelen y Longstreth. Ambos institucionalismos tienen puentes que los conectan y por ello, se acogen en esta investigación.⁴⁷ Como sostiene Peters:

“La idea básica –y aparentemente simple– es que las decisiones políticas que se tomen al formar una institución o al iniciar la actividad tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante [...]. Una buena manera de describir esta argumentación es denominarla «dependencia del rumbo» [...]; cuando, dentro del ámbito gubernamental un programa o una organización toma determinado rumbo, hay una suerte de inercia que hace que las decisiones políticas iniciales persistan. Ese rumbo puede ser alterado, pero se requiere una buena dosis de presión política para producir el cambio”.⁴⁸

Estas decisiones iniciales están marcadas por un conjunto de ideas que son determinantes para la formulación de las políticas; por ello para este institucionalismo el papel de las ideas en el análisis de las políticas es determinante. Si las ideas no se transmiten, si no se pueden

⁴⁶ *op. cit. Guy, p. 57.*

⁴⁷ Incluso algunos teóricos consideran que el institucionalismo histórico forma parte del normativo.

⁴⁸ *op. cit. Guy, p. 99*

comunicar con la suficiente claridad y convicción, entonces la posibilidad de que las estructuras y los actores formen una estrecha sinergia se debilitará, haciendo que las instituciones no evolucionen y pierdan vigencia.

Pierson y Skocpol apuntan varios rasgos característicos del neoinstitucionalismo histórico:

“Los institucionalistas históricos analizan las configuraciones organizacionales, mientras otros observan escenarios particulares aislados; ponen atención en coyunturas críticas y procesos de largo plazo, mientras que otros solamente consideran porciones de tiempo o maniobras de corto plazo... los institucionalistas históricos hacen visibles y comprensibles contextos más amplios y procesos que interactúan, dan forma y reforman los estados, la política y el diseño de la política pública”.⁴⁹

La perspectiva del institucionalismo histórico es útil en dos sentidos. Por un lado, permite dar un peso al proceso histórico y a fenómenos como una transición a la democracia. Y, por otro, ayuda a explicar cómo la etapa fundante de determinados cambios institucionales genera una tendencia que marca el desarrollo posterior. En el caso de las políticas de transparencia en México, se pretenderá analizar si el peso histórico determinó el nacimiento de estas políticas, y qué tanto las ideas iniciales han permanecido en el tiempo.

Como se apuntó anteriormente, para el institucionalismo histórico las ideas son determinantes en la formación de una institución. En este punto hay una conexión muy clara con el institucionalismo normativo:

“En cierta medida, el énfasis sobre la práctica de encarnar ideas en las estructuras que sustentan a las instituciones puede ser tomado como una definición de la formación de las instituciones. Es posible argumentar que cuando una idea llega a ser aceptada y se encarna en una forma estructural, se puede decir que la institución ha sido creada”.⁵⁰

⁴⁹*Ibidem*, Pierson, P., Skocpol, T. (2008), p. 7.

⁵⁰ *op. cit.* Guy, p. 105.

Uno de los puntos clave de esta investigación, será constar si las ideas de «buen gobierno» y de «derechos humanos» que tuvieron los impulsores de las políticas se lograron concretar en normas y en resultados específicos para el cumplimiento del objetivo de las políticas.

Para el institucionalismo histórico, el diseño institucional más que ser originado por un plan racional previamente establecido, obedece a una confluencia de fuerzas que detonan la política. El diseño racional se dará más bien una vez que la política es implementada y que requiera una reformulación. Esta corriente neoinstitucional, por tanto, permite generar una perspectiva de la política pública en el tiempo que nos lleva a comprender por qué se dio un desarrollo así. Se posibilita también un análisis que permite evidenciar la construcción colectiva en el tiempo.

También es necesario visualizar algunos aportes del institucionalismo sociológico en tanto que las instituciones recogen valores que dan significado a la vida en sociedad. Las instituciones son consideradas como estructuras cognitivas reguladoras que brindan estabilidad y significado al comportamiento social. En la corriente sociológica parte del éxito institucional se mide por la capacidad de responder a los cambios y desafíos que se van presentando en el entorno.

Ahora, aunque el neoinstitucionalismo se presenta muchas veces como una corriente opuesta a la teoría de la elección racional, y en ello consiste su novedad frente a una cultura dominante que había impuesto esta teoría en la ciencia política, ello no quiere decir que se deban desechar del todo los supuestos de la elección racional. Tampoco quiere decir que esta teoría desconozca el valor de las instituciones, por ello incluso se puede hablar de un “institucionalismo de elección racional”.

El individualismo de la elección racional acepta la constricción de las instituciones hacia el individuo porque asume que también sus competidores están sometidos a estos marcos jurídicos que prescriben, proscriben y permiten determinadas conductas. Todo ello con la finalidad de construir una “racionalidad colectiva” que minimice las disfunciones y reduzca las posibilidades de la anarquía y el caos social. La eficacia de las instituciones resulta fundamental para lograr su sostenibilidad en el tiempo y colaborar con marcos normativos superiores como la democracia. En este sentido, se puede afirmar que uno de los elementos más importantes para definir a la «buena institución» es su capacidad de ser

eficiente, lo cual dota al sistema político de una mayor legitimidad por su capacidad de respuesta.

Sin embargo, como hemos señalado anteriormente, el institucionalismo racional tiene diversos límites de análisis porque no alcanza a explicar a fondo el por qué surgen las instituciones, cómo es posible el cambio y desconoce otras motivaciones de los individuos más allá de su interés instrumental y la maximización del beneficio personal. En lo que sí coinciden las distintas escuelas que se analizaron es que las instituciones son fundamentales para la vida pública y que constituyen un elemento decisivo en la vida de las personas y en el desarrollo de los países.

1.2.3 Las instituciones generadoras de cambio

Las instituciones son organizaciones complejas que se encuentran en un entorno muy dinámico amenazadas por distintos fenómenos. Uno de los principales desafíos que tienen las instituciones es tener la capacidad de dar respuesta para responder a ese entorno a pesar de las restricciones con las que se enfrentan. La sociedad reclama hoy de las instituciones no sólo legitimidad de origen, sino también legitimidad de ejercicio. Importa su sustento democrático, pero sobre todo su impacto social.

Paradójicamente, junto a esta exigencia, los gobiernos se encuentran rebasados y desadaptados frente a una serie de cambios socioeconómicos y culturales que se están presentando en la era de la globalización. Antes, trabajar en el gobierno, era sinónimo de prestigio, de orden, de disciplina, especialmente cuando en varios países la estructura burocrática fue implantada con éxito. Hoy, pocos países tienen una burocracia prestigiada. Más bien el gobierno es sinónimo de ineficacia, lentitud y corrupción. Así lo describen Osborne y Gaebler:

“El tipo de gobierno que se desarrolló durante la era industrial, con sus burocracias perezosas y centralizadas, su preocupación por las reglas y las regulaciones, ya no funciona muy bien... (Los gobiernos) se volvieron

excesivamente abultados, derrochadores, ineficaces. Y cuando el mundo comenzó a cambiar, no cambiaron con él”.⁵¹

Si bien es cierto, que el crecimiento poblacional, la complejidad multicultural de la sociedad, la escasez de recursos, entre otras muchas causas, ha hecho compleja la gestión pública, también hay que sumar la presencia del neoliberalismo radical, que en los años ochenta y noventa, despojó al gobierno de algunas tareas que efectivamente no eran necesarias, pero, en algunos casos, dicha disminución de tareas, no fue acompañada de un fortalecimiento institucional. Así lo expresa Fukuyama:

“El problema fue que, durante el proceso de reducción del alcance estatal, muchos países disminuyeron la fuerza del Estado o generaron una demanda de nuevos tipos de capacidades estatales que eran débiles o incluso inexistentes. La austeridad que exigían las políticas de estabilización y adaptación estructural se convirtió, en determinados países, en un pretexto para recortar la capacidad del Estado”.⁵²

Hubo, por lo tanto, una confusión, entre reducir el tamaño excesivo del gobierno y constreñir sus capacidades. Ello provocó que en algunos países, sobretudo en América Latina, la ola privatizadora no tuviera un marco jurídico adecuado o un Estado lo suficientemente fuerte para evitar abusos o intentos monopolizadores por parte del sector privado.

En el mismo sentido, señala Rothstein:

“Development scholars in political science and economics have also contributed significantly to the institutional revolution. The idea that efficient markets can be created only by deregulation or privatization has not fared well. Shock therapy capitalism has, to put in mildly, run into a number of problems because its proponent did not pay adequate attention to the need for institutions to hinder fraudulent, anticompetitive, and similar types of behavior”.⁵³

⁵¹ AA. VV.: *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Osborne, D., Gaebler, T., Ed. Paidós, Buenos Aires, 1997, p. 39.

⁵² Fukuyama, F. (2004): *La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Ediciones B, Argentina, pp. 33, 34.

⁵³ Rothstein, B. (2011): *The quality of government. Corruption, social trust and inequality in international perspective*, The University of Chicago Press, Chicago, p. 36.

Por ello, resulta necesario fortalecer la capacidad institucional del Estado, sin ella, las buenas intenciones y los programas de gobierno terminan agotándose en el tiempo, sin lograr una verdadera transformación de largo alcance. En el informe del Banco Interamericano de Desarrollo titulado *La política importa* se afirma:

“...existe un reconocimiento cada vez mayor de que la modernización del Estado y la consolidación del marco institucional más amplio en que se fundamenta la economía de mercado son esenciales para acelerar el ritmo de progreso social y económico. Sin embargo, en el análisis y el trabajo sobre la temática del desarrollo, con frecuencia se deja de lado el carácter central de los factores políticos y, más específicamente, de la calidad de la política democrática”.⁵⁴

En el mismo sentido, el Informe sobre Desarrollo Humano 2002 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo enfatiza:

“En todo el mundo, un número mayor de personas reconocen que la gestión pública es importante para el desarrollo –que las instituciones, las normas y los procesos políticos desempeñan un importante papel para que las economías crezcan, los niños asistan a la escuela y el desarrollo humano progrese o sufra una regresión. Por consiguiente, el fenómeno del desarrollo humano no es simplemente un problema social, económico y tecnológico: es también un problema institucional y político”.⁵⁵

Los sucesos que hemos presenciado después del amplio desarrollo democrático del mundo a finales del siglo pasado, han demostrado que es un error no considerar los factores políticos e institucionales en el marco del desarrollo.

La capacidad institucional de un Estado propicia el desarrollo de los bienes privados (en tanto que establecen las condiciones para que éstos se generen), como también ayuda de manera definitiva a preservar los denominados bienes públicos. El desarrollo de esta capacidad no se genera por decreto, implica un programa de trabajo ordenado y consistente

⁵⁴ AA. VV.: *La política importa, democracia y desarrollo en América Latina*, Payne, J., Zovatto, D., Carrillo, F., Allamand, A., Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Washington D.C., 2003, p. 1.

⁵⁵ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2002): *Informe sobre desarrollo humano 2002*, Ed. Mundi-Prensa, España, p. 51.

para que pueda tener un alcance amplio. Sumado a ello, estas capacidades deben permear todos los niveles y poderes de la administración pública. De poco serviría, por ejemplo, tener un ámbito federal o nacional fuerte y un ámbito local débil. O contar con un poder ejecutivo fuerte, pero un legislativo sin conocimientos y habilidades para legislar adecuadamente o para hacer tareas de control efectivo.

Para lograr las transformaciones sociales necesarias no basta con hacer cambios legales aislados ni tampoco sólo arreglos de orden administrativo; se requiere que estén anclados a factores institucionales más amplios. Por ello, es importante acompañar todo esfuerzo de implantación de una nueva gestión pública, de una revisión de espacios de procesos o áreas, que pueden quedar aislados del intento transformador. Algunos temas generales importantes son: el verdadero equilibrio de poderes, un adecuado desarrollo del federalismo, un sistema de rendición de cuentas y un nivel efectivo de impartición de justicia.

Sumado a ello, también resulta indispensable mantener una base de legitimación, sustentada no sólo en la adecuación normativa, sino en nuevos canales de participación y en la renovación de la confianza por parte de los ciudadanos. La legalidad sin un marco de justicia termina por perder consistencia y alcance. Pero también es necesario atender el factor cultural que abarca, en primer lugar a los propios líderes políticos que conducen el cambio, los opositores y los funcionarios públicos. Ellos tienen el deber de dar señales y avances modernizadores en la forma de realizar política. Junto a ello, los ciudadanos no juegan un papel de simples espectadores, de “convidados de piedra”, sino que deben ejercer un papel protagónico de corresponsabilidad.

Para lograr el cambio institucional, se decía anteriormente, no basta una programación racional delimitada, también se requiere aprovechar oportunidades específicas que son poco previsibles. Así lo expresan Alonso y Garcimartín:

“... en la promoción del cambio institucional se combinan factores de oportunidad, a veces difíciles de prever, con secuencias graduales de larga traza temporal; y razones ancladas en la geometría de intereses de los actores implicados con valores y motivaciones más difíciles de racionalizar”.⁵⁶

En estos casos en los que es necesario saber “leer” los acontecimientos y anticiparse a las coyunturas de oportunidad, se requiere con mayor razón, que la entidad promotora del

⁵⁶ *op. cit.* Alonso, Garcimartín, p. 220.

cambio tenga la suficiente credibilidad para posicionar una temática, así como una flexibilidad organizativa que le posibilite adaptarse a las circunstancias.

Para Alonso y Garcimartín es claro que el cambio institucional es complejo y no sólo se da por un proceso de evolución autoselectiva; tampoco responde exclusivamente a la lucha de intereses o a la búsqueda de rentas de los agentes, individuales o colectivos, sino que intervienen «factores culturales altamente específicos a la realidad social de cada caso». Por ejemplo hay instituciones informales que pueden convertirse en un cerco de todo intento reformista. Por ello, aunque muchas veces se intentan traslapar instituciones que tiene éxito en un determinado país o contexto, su éxito es muy limitado debido a factores culturales o tradiciones que impiden su adecuado desarrollo.⁵⁷

Entonces, es válida la pregunta que plantea Rothstein:

“Why do some countries have less human capital, physical capital, and technology and make worse use of their factors and opportunities? Their answer is institutions –that is, the quality of government [...]. This central place for institutions and «good governance» is also different from the earlier focus on deregulation, privatization, and liberalization know as «the Washington Consensus» which dominate much of the discussion about policies for developing and former communist countries during the 1990s”.⁵⁸

Es decir, importa un andamiaje institucional, como se ha señalado anteriormente, pero además, este andamiaje debe funcionar, debe tener una capacidad de respuesta, una eficiencia terminal. No basta la democracia electoral, se requieren gobiernos de calidad. Rothstein ejemplifica con el caso de Irak, donde se pensó erróneamente que llevar la democracia a aquella región implicaba simplemente llevar a cabo elecciones:

“The Bush administration was hardly alone in thinking that democratic elections resulting in majority rule would create political legitimacy... The view that democratic elections are an effective way creating political legitimacy not only has been criticized in the aftermath of the Irak war, it has also been questioned in other conflict-ridden areas such as the Balkans”.⁵⁹

⁵⁷ Cfr. *Ibidem*, pp. 69, 70 y 88.

⁵⁸ *op. cit.*, Rothstein, p. 5.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 78.

Por lo tanto, la legitimidad democrática, que tiene su base en la igualdad, debe ser acompañada de una dedicada construcción institucional que tiene como fin la justicia, basada en los principios de equidad e imparcialidad.

Rothstein afirma que hay diversas formas de lograr legitimidad política, desde la tradición hasta el carisma del líder, sin embargo, una de las formas más importantes y más recurridas en democracia es aquella derivada de la producción de bienes y servicios del gobierno: “[The] government can achieve political legitimacy because it serves some notion of the common interest in coordinating citizens”.⁶⁰

Y resume así su tesis:

“My central argument is simple: electoral democracy is overrated when it comes to creating political legitimacy. Instead, political legitimacy is created, maintained, and destroyed not so much by the input side of the political system as by the output side. In brief, political legitimacy depends more on the quality of government and less on the quality of elections or political representation. Formulated another way, if you have QoG, you will get political legitimacy”.⁶¹

Para Alonso y Garcimartín la calidad institucional tiene cuatro dimensiones. *La eficiencia*: medida por la capacidad de la institución para ser *incentivo-compatible*. *La credibilidad (o legitimidad)*: medida por la capacidad de la institución para trazar contratos intertemporales creíbles. *La seguridad (o predictibilidad)*: una institución cumple su función si reduce los niveles de incertidumbre que aparecen asociados a la interacción humana. Y, por último, *la adaptabilidad (eficiencia dinámica)*: es decir, la capacidad de las instituciones para anticiparse a los cambios de la realidad social.⁶² Cuando estos componentes no están presentes de manera robusta en las instituciones, entonces un país o regiones como Latinoamérica y África no acaban por encontrar la ruta hacia el desarrollo, aunque dispongan de los recursos para hacerlo.⁶³

⁶⁰ *Ibidem*, p. 79.

⁶¹ *Ibidem*, p. 80.

⁶² Cfr. *op. cit.* Alonso, Garcimartín, pp. 115, 116.

⁶³ Como apuntan Alonso y Garcimartín, existen diversos indicadores de calidad institucional que han propuesto asociaciones y organismos internacionales. Ninguno de ellos es perfecto, pero contribuyen a medir diversos aspectos de las instituciones. Todos ellos, de forma directa o indirecta, apuntan a la importancia de tener un gobierno transparente, que haga un ejercicio permanente de rendición de cuentas, instituciones que

Por ello, Rothstein lanza una pregunta fundamental para cualquier diseñador de políticas públicas:

“Simply put, if y o want to improve population health (measured as infant mortality and expected life time at birth), what Works? More precisely, is it better to simply increase spending on health care (and if so, should be public or private money?), or is it better to improve the overall quality of the countries’ government institutions?”⁶⁴

Este es una cuestionamiento clave, que muchos gobiernos no se hacen, porque es difícil detenerse a elaborar un programa para mejorar la calidad del gobierno que lo haga más efectivo. Ante la opinión pública es mucho más propicio decir que se aumentó el presupuesto en una determinada área lo cual pareciera demostrar una alta preocupación y sensibilidad sobre el área que se logra dicho aumento. Pero en realidad, el aumentar los presupuestos, no necesariamente trae consigo un beneficio directo a la población ni un mejoramiento de los indicadores. Hay otros factores que deben ser considerados en el funcionamiento y en la calidad de las instituciones como son: la preparación de la burocracia, el seguimiento a la eficiencia en la implementación o el control de la corrupción. Estas acciones ayudan de manera directa y de forma sostenible a reducir la pobreza, en cambio las políticas sólo de mayor gasto, de déficit o de endeudamiento tienen sólo un beneficio inmediato pero no son sostenibles en el tiempo.

En este sentido, Rothstein recoge el amplio estudio que hacen los académicos Rajkumar y Swarrop:

“Employing data from ninety-one countries, Rajkumar y Swarrop analyzed the effect of public health spending on child mortality by modeling the interaction between public spending and QoG variables such as «quality of bureaucracy» and «control of corruption.» Controlling for a number of other variables, such as income inequality and ethnolinguistic division, they conclude that QoG is central in determining the effectiveness of public

den certidumbre y seguridad. Algunos de estos aportes son: 1) Investment Climate Surveys (World Bank), 2) Doing Business Indicators (World Bank), 3) Objective Governance Indicators (World Bank), 4) Global Competitiveness Index (World Economic Forum), 5) Corruption Perception Index (Transparency International), 6) Index of Economic Freedom (Heritage Foundation), y 7) Country Risk Index (Political Risk Service Group).

⁶⁴ *op. cit.*, Rothstein, p. 61.

spending on health care. The empirical analysis reveals that a one percentage point increase in public health spending's share of GDP lowers the child mortality rate by 0.32 percent in countries with high QoG and by 0.20 percent in countries with average QoG, but has no effect in countries with low QoG".⁶⁵

Este estudio demuestra, por lo tanto, como la falta de calidad gubernamental conlleva a que los recursos se pierdan. Por ello, cualquier aumento de impuestos o creación de un nuevo programa burocrático, debe venir justificado y acompañado por una mejora en la gestión gubernamental.

Pero el desafío de la legitimidad terminal o de «salida» no sólo es una cuestión de eficiencia económica, sino también de imparcialidad que permita reducir las desventajas a las que se enfrentan los individuos. Así lo expresa Rothstein:

"Instead, the main sources of political legitimacy are situated on the output side of the political system and have to do with the quality of government. It is the absence of corruption, discrimination, and similar violations of the principle of impartiality when exercising political power that creates political legitimacy. The way public administrations are organized is not just a question of economic rationality and administrative efficiency".⁶⁶

El concepto de imparcialidad permite superar el principio de máximo interés personal. En razón de la justicia, el individuo debe ir tomando conciencia de la importancia de pensar también en clave social y, por lo tanto, desarrollar la capacidad de construir bienestar común.

En el mismo sentido se pronuncian Acemoglu y Robinson en su libro *Por qué fracasan los países*. En donde, precisamente, una de las conclusiones a las que llegan es la diferencia en configurar instituciones "inclusivas" o "extractivas". Mientras que las *instituciones económicas inclusivas* fomentan la actividad económica, el aumento de la productividad y la prosperidad económica, las *instituciones económicas extractivas* son aquellas que quitan rentas, desincentivan el talento y la innovación y terminan por generar dependencias y pobreza. De igual forma, hay *instituciones políticas inclusivas* donde el poder se reparte de forma ordenada y son pluralistas; en cambio, las *instituciones políticas*

⁶⁵ *Ibidem*, pp. 64, 65.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 95.

extractivas donde el poder queda sólo en manos de unos pocos, centralizando la toma de decisiones.⁶⁷

También es oportuno señalar, que así como de la calidad de las instituciones depende el desarrollo de un país, también el desarrollo del país determina la calidad de las instituciones. En la medida que hay mayores recursos materiales, más conocimiento sistematizado o mayor cohesión social, el funcionamiento institucional es más adecuado, sin lugar a dudas.

En contraposición a la calidad institucional, también se hacen presentes fuerzas que erosionan al Estado y su capacidad institucional como la carencia de contrapesos institucionales, la falta de profesionalización, la mala planeación y la corrupción, entre muchos otros.

En definitiva, si no se atiende de forma integral cada uno de los componentes del desarrollo, difícilmente otros intentos de transformación permearán y se consolidarán en el largo plazo. Por ello, nuestro énfasis en el desarrollo de la capacidad institucional del Estado.

1.2.4 Las políticas públicas como expresión de las instituciones

En la presente investigación se elabora un análisis de las políticas públicas de transparencia y acceso a la información pública; utilizando marcos conceptuales complementarios, se pretende comprender cómo fue su diseño, estructura, implementación y reformulación. Por ello, es importante considerar qué es una política pública y sus diversos componentes.

Las políticas públicas es la forma en cómo se despliegan y, a la vez, se consolidan las instituciones. Por medio de las políticas públicas la autoridad ejerce su acción en la sociedad y las instituciones proyectan sus objetivos de transformación hacia la sociedad. Lo importante del poder político no es el poder mismo, sino precisamente su capacidad transformadora que es posible a través del diseño e implementación de intervenciones adecuadas.

En ese sentido, la política pública implica una teoría del cambio social; se busca intervenir para lograr un efecto deseado, a través de unos objetivos pensados. Yves Meny y Jean-Claude Thoenig señalan al respecto:

⁶⁷ Cfr. AA. VV.: *Por qué fracasan los países*, Acemoglu, D., Robinson, J., Ed. Paidós, México DF, 2013, pp. 95-105.

“El decisor gubernamental se comporta como un operador que apuesta que cuando intervenga, se producirá una consecuencia. Es portador de una representación de las razones por las cuales se generará dicha consecuencia, de una legitimidad de su eficacia que es, también, una anticipación del encadenamiento de acontecimientos entre sus propias realizaciones y los efectos externos”.⁶⁸

Es decir, una verdadera política pública no se improvisa, sino que propone una intervención en razón de nexos causales. Luis F. Aguilar apunta que las características fundamentales de una política pública son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio públicos; la participación ciudadana en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la adecuada decisión de la política por parte de un gobierno legítimo respetuoso de la legalidad y la implementación y evaluación de la política por personal de la administración pública y por actores sociales. Pero lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un *conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas*, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable sus funciones públicas.⁶⁹ Justo la diferencia entre una mera acción gubernamental y una política pública es esta estructuración y estabilidad que facilita una visión más sistémica y perdurable en el tiempo. Desgraciadamente, en las naciones poco desarrolladas o en donde la administración pública no ha alcanzado ni siquiera los estándares *weberianos*, reina la improvisación y la dinámica de ocurrencias en las decisiones públicas que no generan ningún impacto positivo. Por lo tanto, una de las formas de medir la consolidación de una política pública es su componente sistémico, es decir, su lugar dentro de un andamiaje más completo.

En este sentido es necesario recuperar la distinción anglosajona entre: *policy* y *politics*. La *public policy* está enfocada más bien en una acción estratégica que busca incidir y transformar la realidad, mientras que las *politics* se refieren a las interacciones y conflictos entre los actores políticos. Ello no quiere decir que las políticas públicas carezcan de conflictos y alianzas, también tienen su propia lógica “política”, pero están encaminadas y conducidas hacia un fin más estratégico que debe superar la visión coyuntural.

⁶⁸ *op. cit.*, Meny, Y., Thoenig, J., p. 96.

⁶⁹ Aguilar, L. (comp.) (2010): *Política Pública*, Siglo Veintiuno Editores, México DF, p. 29.

Una política pública nace, en tanto que la sociedad considera que hay un problema a resolver, una necesidad a atender, por lo cual se justifica la intervención del Estado. En la medida que hay una situación que se puede calificar como injusta e inequitativa en el debate público, la sociedad pide una forma de actuación. “En consecuencia, las políticas son entendidas como *solución, respuesta*, y han de ser diseñadas de modo que sean acciones cuyos efectos y resultados cambien la configuración de la situación social llamada problema”.⁷⁰ En el mismo sentido se expresan Subirats y otros politólogos: “Toda política pública apunta a la resolución de un problema político reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable”.⁷¹ Lo que hace posible que un problema sea reconocido como política pública es una determinada cosmovisión de valores, una filosofía política que hacen posible distinguir lo que está mal en una sociedad y, por lo tanto es injustificable su existencia, por ejemplo, la deserción escolar a temprana edad o la violencia intrafamiliar.⁷²

Ello no quiere decir que toda intervención pública esté justificada o se realice de la manera más eficiente. Para que realmente las políticas se conviertan en una solución al problema que se presenta, deben estar diseñadas bajo un análisis causal que realmente impacte en el núcleo del problema para lograr minimizarlo lo más posible. Y si bien, toda política pública nace de una cosmovisión valórica y de un marco legal que le da legitimidad (y por lo tanto no es meramente neutral) es importante evitar su excesiva ideologización que le haga perder objetividad y sentido de realidad. Así, una política pública debe de encontrar un justo medio entre la ideologización que dogmatiza y la racionalidad instrumental que no asume principios normativos y sólo valora criterios económicos o de poder político puro. Aunado a ello, es importante que una política pública se articule con otras políticas para lograr una intervención más sistémica.

Subirats y otros autores proponen una definición de política pública de carácter operacional que parece adecuada:

⁷⁰ *Ibidem*, p. 32.

⁷¹ *op. cit.*, Subirats et. al., p. 35.

⁷² Como señala Subirats, hay factores que favorecen la interpretación de un problema, como asunto público: algunos son: la intensidad, el perímetro, la novedad y la urgencia del problema. (Cfr. *Ibidem*, pp. 134-136).

“una serie de decisiones o acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e interés varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones de lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).⁷³

Asumiendo esta definición, se puede decir que la política pública abarca desde aspectos legales, normativos hasta actos administrativos y procesos establecidos, conformando una variedad de mecanismos que dan cumplimiento a los objetivos de cambio institucional.

Es claro que el problema no surge en la agenda pública por mera casualidad, sino que hay una construcción social del mismo. A veces esta construcción es una representación bastante fidedigna de la realidad y a veces se aleja de la misma, de acuerdo al rol y a los intereses de los mediadores:

“Las políticas públicas constituyen una respuesta a un problema público que refleja un problema social (cambiante) que se ha articulado a través de mediadores (por ejemplo, medios de comunicación, nuevos movimientos sociales, partidos políticos y/o grupos de interés) para debatirse posteriormente en el proceso democrático de toma de decisiones [...]. El problema social es, desde este punto de vista, una construcción social y política”.⁷⁴

Esta visión expresada es importante ya que nos permite entender que la política pública requiere de mediaciones sociales que, a veces realizan adecuadamente su representación, pero también en otras ocasiones esta intermediación está sesgada por intereses políticos, económicos o ideológicos. O simplemente la mediación es poco equitativa por la mera presencia y la ausencia de otros jugadores.

⁷³ *Ibidem*, p. 38.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 35.

Yves Meny y Jean-Claude Thoenig son contundentes al respecto: «Bajo la tapadera del interés general y del gobierno democrático, hormiguan los intereses sectoriales y los jugadores utilitaristas». ⁷⁵ Por ello, incluso, en el acaparamiento de los medios generadores de opinión pública, se puede gestar una forma de encubrir intereses no precisamente mayoritarios o no necesarios para la población. Por ello, el estudio realista de las necesidades públicas se convierte en un componente de justicia y legitimidad democrática.

Sin embargo, el problema de la política pública no sólo es su diseño, sino sobre todo, su implementación. Muchas veces su conducción es tan compleja que acaba por diluirse su propósito fundante. Algunas intervenciones son tan defectuosas que ello ha dado razones al pensamiento neoliberal que busca reducir el aparato gubernamental a su mínima expresión. Por ello, también la importancia del estudio de los actores, quienes son los que, finalmente, llevan a su realización la política pública o la desvirtúan. Yves Meny y Jean-Claude Thoenig en este sentido afirman:

«El problema del control de la ejecución ha sido relanzado al comprobarse que cuanto más multiplican los gobiernos sus intervenciones, menos se traducen éstas en resultados... El Estado no cesa de legislar, pero en la práctica no pasa gran cosa, o bien se produce lo contrario de lo esperado». ⁷⁶

Sumada a la dificultad de la ejecución, la política pública se topa con una realidad compleja que hay que considerar. Uno de esos elementos es la escasez de recursos frente a la gravedad o amplitud del problema que se quiere abordar. Por ello mismo, la política no sólo tiene que ser diseñada partiendo de un diagnóstico objetivo o de un enfoque eficaz de la relación causal, sino que también debe ser concebida e implementada con transparencia. En ese sentido se manifiesta Pablo Larrañaga:

“...la formulación de políticas públicas supone tomar decisiones en un contexto franqueado por la escasez de recursos y por el pluralismo valorativo. Por ello, cuando ésta se centra en la solución o gestión de problemas, la transparencia administrativa tiene una función crítica en dos momentos: como factor en los procesos de especificación de los objetivos y de los programas

⁷⁵ *op. cit.*, Meny, Thoenig, p. 113.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 162.

concretos para su realización, por un lado, y como condición de la aceptabilidad de los efectos de programas y medidas específicas, por otro”.⁷⁷

Por ello, se puede afirmar, como se verá más adelante, que la transparencia es un elemento sustantivo que constituye el núcleo de toda política pública.

En el análisis de la implementación se puede valorar el verdadero impacto que tuvo una política, no sólo para hacer una valoración general de su utilidad, sino también para estudiar aspectos como las estructuras que favorecen la implementación y el aprendizaje de los actores. En ese sentido, el Marco de Coaliciones Promotoras que se propondrá más adelante abona logrando uno de los modelos más avanzados de análisis *top-down* ya que también recoge elementos *bottom-up*.

En el aspecto de la evaluación, que será parte del análisis que se hará sobre la política pública de transparencia y acceso a la información, vale la pena recoger la valiosa distinción que hace Subirats respecto de los *outputs*, los *impactos* y los *outcomes*:

“Mientras que lo que hemos denominado actos formales de implementación («outputs») hacen referencia a los productos finales de los procesos político-administrativos (es decir los *resultados tangibles* de la implementación), los «impactos» y los «outcomes» se refieren a los *efectos reales* que en el terreno social produce una política pública...”.⁷⁸

Esta distinción es clave porque en muchos informes gubernamentales se evalúa el logro de la política pública, por ejemplo, por la cantidad de insumos invertidos (se compraron cien patrullas) o por el número de intervenciones (se realizaron visitas médicas a todas las regiones), sin que ello signifique necesariamente que se ha logrado el efecto trazado. Comprobar que la intervención pública ha conseguido el cambio deseado no es fácil, ya que puede haber también otros factores que provocan dicho cambio, corresponde a un análisis empírico riguroso demostrar ese análisis causal.

⁷⁷ Larrañaga, P.: “La política pública del principio de transparencia. Panorama para una agenda pendiente” en *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, Salazar, P. (coord.) UNAM-IFAI, México DF, 2008, p. 172.

⁷⁸ *op. cit.*, Subirat et. al., p.212

1.3 El marco teórico de las Coaliciones Promotoras

1.3.1 Definición

En la medida que ha ido avanzando el estudio de las políticas públicas el grado de especialización es cada uno de los procesos ha aumentado, así como también las distintas teorías y propuestas metodológicas para su entendimiento. El marco de las coaliciones promotoras se circunscribe en esta nueva gamas de teorías que han logrado aportes significativos en los últimos años, teniendo como la cabeza de esta corriente a Paul A. Sabatier, profesor de la Universidad de California del Departamento de Ciencia y Política Ambiental de la Universidad de California y Hank C. Jenkins-Smith, director asociado del Centro de Investigación Social Aplicada de la Universidad de Oklahoma.

Antes de entrar al análisis de los principales elementos y aportes del marco de coaliciones promotoras y de su importancia para la presente investigación, vale la pena entender la definición que ofrecen dos de sus impulsores.

Paul Sabatier y Chistopher Weible, en el capítulo del libro *Theories of the Policy Process*, titulado: “The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications”, hablan sobre el origen y naturaleza de esta aportación teórica:

“The Advocacy Coalition Framework (AFC) is a framework of the policy process developed by Sabatier and Jenkins-Smith to deal with «wicked» problems –those involving substantial goal conflicts, important technical disputes, and multiple actors from several levels of government [...]. It arose out of Sabatier’s decade-long experience with the implementation literature and both authors’ interest in understanding the role that technical information plays in the policy process”.⁷⁹

El primer aspecto a resaltar es la complejidad del proceso de elaboración de las políticas públicas, en el que no sólo importa la decisión política del grupo en el poder, sino que en regímenes democráticos, cada vez más abiertos al intercambio de información, surgen una multiplicidad de actores no tradicionales tanto dentro como fuera de la administración que influyen en las políticas de muy diversas formas. Al abrirse la política a una mayor participación y deliberación pública es necesario también contar con más argumentos no sólo

⁷⁹ Sabatier, P. (2007): *Theories of the policy process*, Westiew Press, Colorado, p. 189.

de carácter ideológico, sino sobre todo técnico que de respaldo a cada una de las posturas. Comprender este cambio es fundamental para tener una aproximación adecuada a las políticas y poder intervenir de mejor forma la realidad.

Por ello, la importancia de que el marco de coaliciones promotoras asuma como unidad de análisis lo que llama *subsistema de una política pública*. De esta forma se estudian los objetivos, las ideas, los argumentos que dan origen a la política y que son abanderados por un conjunto de actores que tratan de influir en la agenda de gobierno.

Sabatier proporciona un resumen de la forma en cómo se estructura el Marco de Coaliciones Promotoras, resaltando que el cambio político tiene factores críticos: el aprendizaje orientado a la política y los cambios externos al subsistema. Un análisis que no considere estos elementos es incompleto, lo que puede generar distorsiones en sus conclusiones.

“The ACF starts with three «foundation stones»: (1) a macro-level assumption that most policymaking occurs among specialists within a policy subsystem but that their behavior is affected by factors in the broader political and socioeconomic system; (2) a micro-level «model of the individual» that is drawn heavily from social psychology; and (3) a meso-level conviction that the best way to deal with the multiplicity of actors in a subsystem is to aggregate them into «advocacy coalitions». These foundations, in turn, affect our dependent variables, belief and policy change, through two critical paths: policy-oriented learning and external perturbations”.⁸⁰

En los tres niveles que destaca Sabatier para comprender el proceso de la política pública, resalta el hecho de que su propuesta no se centra en las «etapas» del proceso, sino en su «dinámica», valorando en especial a las personas, sus ideas y sus conocimientos, así como las interacciones que se dan entre los distintos actores y la forma de agruparse para defender sus posiciones.

La dinámica del cambio político que trata de estudiar Sabatier no se enfoca, como otras teorías, en las categorías de «conflicto» o de «interés», sino más bien en el «cambio de creencias» basadas en el aprendizaje y en las perturbaciones externas:

⁸⁰ *Ibidem*, pp., 191, 192.

“The 1999 version of the ACF identified two paths for belief and policy change: policy-oriented learning and external perturbations. Thus, one of the precursors to policy change is a degree of belief change among some of the policy participants or a replacement of a dominant coalition by a minority coalition. Along these lines, Sabatier and Jenkins-Smith (1999) have distinguished between major policy change (following change in policy core beliefs) and minor policy change (following changes in secondary beliefs)”⁸¹

Este «cambio de creencias» se expresa en distintos niveles. Mientras que es difícil el cambio en las creencias básicas, es más probable la modificación de las creencias secundarias. El cambio en las creencias secundarias se explica sobre todo a través del intercambio de ideas, mientras que la variación en los aspectos nucleares de la política obedece más bien a factores no cognitivos externos al subsistema como la alternancia de la coalición gobernante o transformaciones en las condiciones económicas y sociales. Estos dos aspectos del cambio no están inconexos, sino que los actores pueden aprovechar los cambios como una oportunidad para impulsar o darle mayor fuerza a su agenda. Por este nivel de análisis es que el marco de coaliciones es completo y equilibrado y puede acercarnos con mayor objetividad a los factores que propician el cambio institucional.

Sabatier explica algunas consideraciones fundamentales para trabajar en el Marco de las Coaliciones Promotoras:

“The advocacy coalition framework (ACF) has at least four basic premises: 1) that understanding the process of policy change –and the role of policy-oriented learning therein– requires a time perspective of a decade or more; (2) that the most useful way to think about policy change over such a time span is through a focus on «policy subsystems», that is, the interaction of actor from different institutions who follow and seek to influence governmental decisions in a policy area; (3) that those subsystems must include an intergovernmental dimension, that is, they must involve all levels of government (at least for domestic policy); and, (4) that public policies (or programs) can be conceptualized in the same manner as belief systems, that

⁸¹ *Ibidem*, p. 198.

is, as sets of value priorities and causal assumptions about how to realize them”⁸².

Estas cuatro premisas son muy importantes ya que dan el marco sobre el cuál debe guiarse una investigación basada en esta teoría. Por un lado, el tiempo de cuando menos una década, para no sólo analizar el diseño de la política, sino también su implementación e incluso reformulación. Así mismo, se estudia no sólo a una institución gubernamental que promueve una determinada política, sino a un subsistema en el que intervienen distintos actores más allá de los legisladores y funcionarios públicos. También se aborda la interacción entre subsistemas, ya que las políticas no se dan de forma aislada y se analiza la política en distintos niveles de gobierno, ya que puede ser engañoso creer que una política nacional se aplica de la misma forma en todo el territorio. Por último, resulta fundamental estudiar las percepciones, los objetivos, las prioridades y las relaciones causales que marcan los distintos actores y su influencia en la política.

Para seguir avanzando en el análisis del marco, es necesario estudiar el significado del concepto «coaliciones promotoras». Al respecto Sabatier y Jenkins-Smith sostienen:

“An advocacy coalition consists of actors from a variety of public and private institutions at all levels of government who share a set of basic beliefs (policy goals plus causal and other perceptions) and who seek to manipulate the rules, budgets, and personnel of governmental institutions in order to achieve these goals over time”.⁸³

Como se aprecia en la definición, el concepto de coalición es completo, ya que supera la concepción clásica del «triángulo de hierro» para considerar a otros actores y niveles de gobierno que son también fundamentales, no sólo en la elaboración de una determinada política, sino en su implementación y reformulación.

Ruth Martínón hace una valiosa síntesis respecto a la concepción de coalición promotora de Sabatier:

“Son el conjunto de actores de una amplia variedad de instituciones que comparten las creencias del núcleo de la política y que coordinan su comportamiento de diversas maneras... Podríamos decir que las coaliciones

⁸² AA. VV.: *Policy chance and learning. An Advocacy coalition approach*, Sabatier, P., Jenkins-Smith, H., Westview Press, Washington D.C., 1993, p. 16.

⁸³ *Ibidem*, p. 5.

promotoras son un actor político colectivo, en la medida en que reunirían las características de asociación voluntaria, con estabilidad relativa de su actividad, comunidad de intereses y objetivos, y una línea de acción coordinada”.⁸⁴

Las coaliciones tratarán de impactar en las políticas públicas llevando sus ideas a los programas de gobierno; no se conforman con elaborar críticas, sino que se organizan para influir en las leyes, las instituciones y las políticas. Ello será posible en la medida en que tengan recursos técnicos y organizacionales para hacerlo. Pero encontrarán limitaciones y restricciones y, por ello, requieren para aprovechar toda circunstancia que les hagan avanzar en su agenda de una forma más rápida y profunda: interpretar muy bien el marco legal en el que se mueven, los recursos con los que cuentan, las alianzas que pueden establecer, así como una adecuada lectura de los acontecimientos sociales, económicos y políticos.

Parsons, uno de los principales estudiosos del proceso de las políticas públicas hace una valiosa síntesis de las tesis claves de la propuesta de Sabatier: 1) La idea de que el proceso de las políticas públicas, como un todo, puede entenderse dentro del contexto de las «redes» y «comunidades» de políticas públicas. 2) La idea de que el análisis de las políticas cumple una función «ilustradora» de largo plazo. El análisis de las políticas modifica gradualmente los argumentos entorno a los problemas de las políticas públicas. 3) La idea de que las creencias, los valores y las ideas son importantes y constituyen dimensiones obviadas de la formulación de políticas. 4) La idea de que los factores socioeconómicos influyen en la formulación de las políticas y sus impactos. 5) La idea de que los sistemas de creencias de las élites tienen una «estructura» o jerarquía.⁸⁵

Entre las ventajas que señalan Sabatier y Jenkins-Smith sobre las coaliciones promotoras como teoría apuntan las siguientes: 1. Comprender las causas del cambio en la política a través de los valores de los miembros de la coalición y los grandes cambios exógenos al subsistema. 2) Es comprobable/falsable y puede adecuarse y revisarse. 3) Puede producir predicciones interesantes sobre el futuro de la política. 4) Muestra cómo los individuos con información sólida pueden marcar una diferencia a lo largo del tiempo.⁸⁶

⁸⁴ Martín, R. (2011): *El marco de las coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas. El caso de las políticas de drogas en España (1982-1996)*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pp. 86, 87.

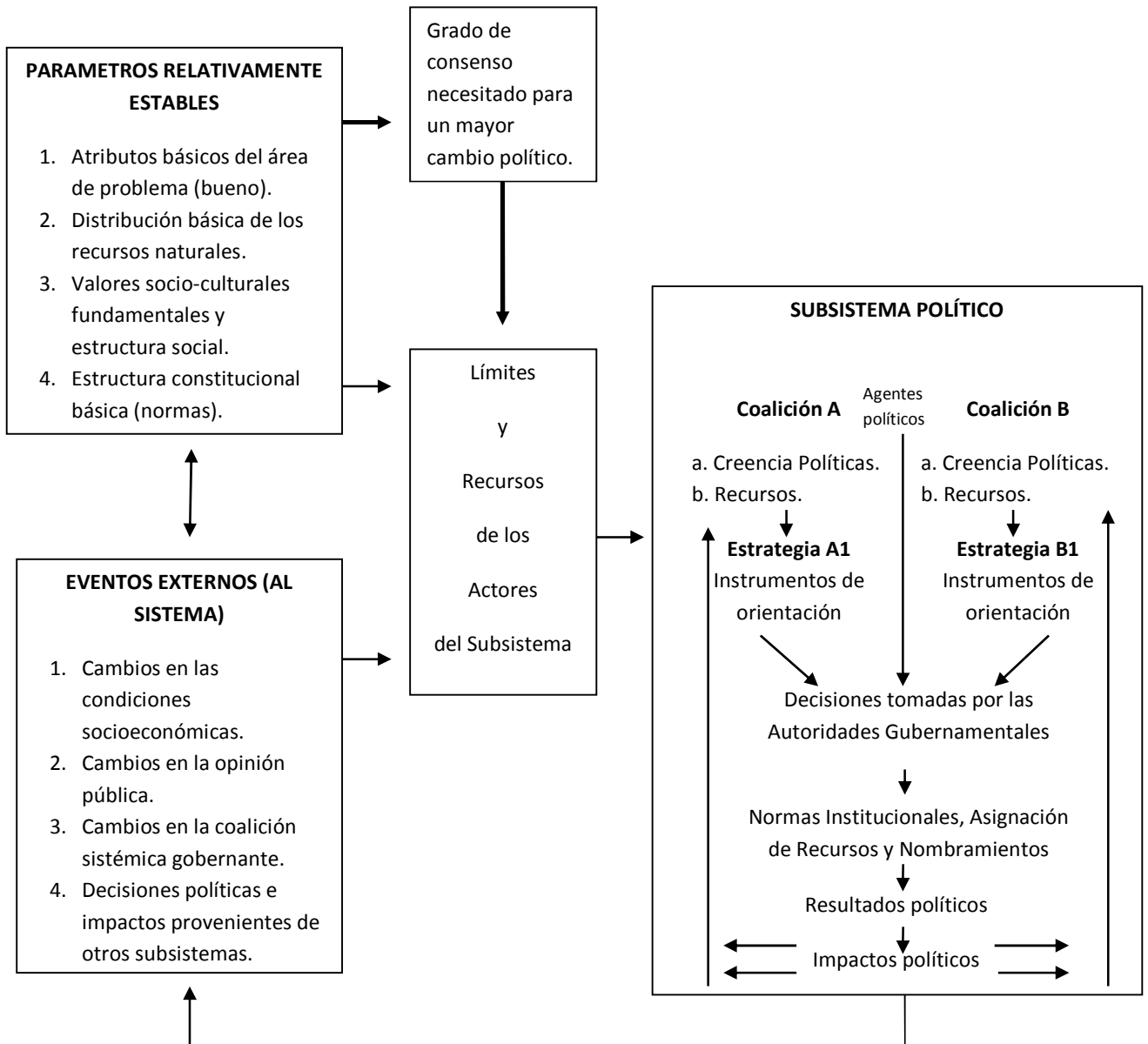
⁸⁵ *op. cit.* Parsons, pp. 224, 225.

⁸⁶ *Cfr. op. cit.* Sabatier, Jenkins-Smith, p. 231.

A continuación, se traduce el esquema que hace Sabatier de los elementos de análisis que considera el Marco de Coalición Promotora:

Diagrama 1.1

FIGURA 7.1 1998, Diagrama del MCD



1.3.2 La crítica a la heurística de las etapas

Tanto Parsons⁸⁷ como Deleon⁸⁸ señalan que el análisis de las políticas públicas ha estado dominado por el estudio de las «etapas» que conforman el ciclo de las políticas. Esta forma de estudiar el cambio no acaba de comprender la complejidad de las transformaciones, ya que termina desarticulando las etapas entre sí y no hace el análisis adecuado a través del tiempo, en donde en muchas ocasiones, se adapta o se reformula la política.

En el libro *Policy Change and Learning*, Paul Sabatier y Jenkins-Smith resumen las limitaciones del modelo heurístico por etapas:⁸⁹

1. “First, and most important, the stages model is not really a *causal model* at all. It lacks identifiable forces to drive the policy process from on stage to another and generate activity within any given stage. Although it has heuristic value in dividing the policy process into manageable units for analysis, it does not specify the linkages, drives, and influences that form the essential core of theoretical models...”.

2. “Because it lacks causal mechanisms, the stages model *does not provide a clear basis for empirical hypothesis testing*...”.

3. “The stages heuristic suffers from *descriptive inaccuracy* in its positing of a sequence of stages starting with agenda setting and passing through policy formulation, implementation, and evaluation...”.

4. “The stages metaphor suffers from a built-in legalistic, top-down focus... Such a top-down view results in a tendency to neglect other important players (e.g., street-level bureaucrats), restricts, the view of «policy» to a specific piece of legislation, and may be entirely inapplicable when «policy» stems from a multitude of overlapping directives and actors, none of them dominant [...]”.

⁸⁷ Cfr. op. cit. Parsons, p. 224.

⁸⁸ Deleon, P.: “Una revisión del proceso de las políticas públicas: de Lasswell a Sabatier” en *Política Pública*, Aguilar, L. (comp.), Siglo XXI Editores, México DF, 2010, pp. 64, 65.

⁸⁹ op. cit. Sabatier, Jenkins-Smith, p. 3.

5. “The stages metaphor inappropriately *emphasizes the policy cycle as the temporal unit of analysis*. Examination of a range of policy areas demonstrates that policy evolution often involves multiple cycles [...]”.

Sabatier señala diversas críticas, a la heurística por etapas, que ha guiado el análisis de las políticas públicas, entre estas destacan: 1. No es un modelo causal del todo, ya que no especifica los enlaces y las influencias de una etapa a la otra. 2. No brinda una estructura clara para poner a prueba la hipótesis empírica. 3. Padece una imprecisión descriptiva al postular una secuencia de etapas. 4. Sufre de un enfoque *top-down* (de arriba hacia abajo) legalista que pasa por alto otros jugadores importantes. 5. Enfatiza de manera inadecuada el ciclo de la política como una unidad de análisis temporal, en vez de comprender su evolución en diversos ciclos y niveles intergubernamentales. 6. No proporciona un buen vehículo para el aprendizaje orientado a la política a lo largo de todo el proceso de la política pública.⁹⁰

Otros autores se suman a la crítica de la heurística de etapas señalando, entre otros elementos, que: se trata de una perspectiva descriptiva que puede, en algunos casos, inducir al error dado que el desarrollo cronológico de la política no necesariamente sigue el orden de las diferentes etapas. Así mismo, tiene como marco una interpretación legalista de la acción pública (perspectiva *top-down*) centrada en la acción del Estado y no toma en cuenta la perspectiva según la cual el punto de partida son los actores sociales y su contexto (perspectiva *bottom-up*).⁹¹

Como señala Parsons,⁹² sin lugar a dudas, una de las fortalezas del marco de las coaliciones promotoras es que considera las distintas etapas de las fases de una forma más fluida, más interactiva. En esta investigación se asume que la formulación de las políticas, más que seguir un proceso lineal se puede considerar gráficamente un proceso en forma espiral en donde el análisis del tiempo y de la pluralidad de actores juega a favor de una mejor comprensión.

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 3, 4.

⁹¹ *op. cit.*, Subirat et. al., p. 49.

⁹² Cfr. *op. cit.* Parsons, p. 232.

1.3.3 El límite de la elección racional

Sabatier distingue puntualmente algunas de las ventajas del marco de la coalición promotora frente a los enfoques de elección racional afirmando:

“...most institutional rational choice approaches tell the analyst (1) to focus on the leaders of a few critical institutions with formal decisionmaking authority, (2) to assume that these actors are pursuing their material self-interest (e.g., income, power, security), and (3) to group actors into a few institutional categories, for example, legislatures, administrative agencies, and interest groups... In contrast, the advocacy coalition framework tells the analyst to assume (1) that belief systems are more important than institutional affiliation, (2) that actors may be pursuing a wide variety of objectives, which must be measured empirically, and (3) that one must add researchers and journalists to the set of potentially important policy actors [...]”.⁹³

Una de las principales ventajas del Marco de Coaliciones Promotoras frente a la elección racional es precisamente la visión que guarda del ser humano, como un ser relacional que no sólo se mueve por intereses de corte económico o de poder. Esta concepción termina por fortalecer la visión misma de las instituciones que de otra forma terminarían por concebirse como estructuras y procesos meramente formales. Ello no quiere decir que se asuma una visión del ser humano idílica poco alejada de la realidad. La acción humana basada en el interés egoísta está presente en toda la existencia, pero también, la posibilidad de mirar más allá de sí mismo, de creer en valores y en vínculos por los cuales se está dispuesto a sacrificar los propios intereses. El problema de la elección racional es que algunas consideraciones que sirven para explicar el comportamiento del mercado terminan por extrapolarse para tratar de explicar la totalidad de la acción humana.

Al respecto, Heclo sostiene:

“Cuando alguien se esfuerza por convertirse en la celebridad estrella de su propia vida, acaba sumido en una lucha que acontece en una especie de salón de espejos vacíos [...] La sabiduría de la experiencia cotidiana nos dice algo distinto. Las satisfacciones más profundas que anhelamos provienen de unos

⁹³ *op. cit. Sabatier, pp. 4, 5.*

lazos fuertes de compromiso mutuo con otras personas y con causas más amplias que nos trascienden. Entonces, los espejos se convierten en ventanas y puertas que se abren a un mundo de lealtades más extenso. En ese mundo, la sensación de bienestar y felicidad nos encuentra a nosotros, en vez de ser nosotros quienes la persigamos frenéticamente”.⁹⁴

A pesar de los importantes aportes que hace la teoría de la elección racional termina por tener una visión reduccionista del ser humano, que no alcanza a ver con objetividad toda la realidad humana. Philip Pettit pregunta:

“¿Cómo puede la teoría de la elección racional, que invoca solamente consideraciones de interés egoísta, aspirar a explicar aquella conducta que es administrada y generada [...] a la luz, de formas no egocéntricas de reflexión y justificación. ¿Por qué hay servidores públicos que realizan con máximo esmero su función más allá de las exigencias legales o directivas? ¿Por qué hay personas que denuncian la corrupción aunque ello implique afectar o perder su carrera política? ¿Por qué la gente decide enlistarse en el ejército y arriesgar su vida por valores como la libertad?”⁹⁵

Como explica Martínón, las coaliciones promotoras son conformadas por personas que no sólo buscan su interés personal y la utilidad que puede obtener de la pertenencia a un grupo:

“Se pone así de manifiesto cómo el motivo de la afiliación de un individuo a un movimiento no tiene por qué ser la utilidad marginal (ni siquiera cuando el concepto se amplía hasta más allá de su significado económico), sino que puede ser la solidaridad del grupo, el compromiso por principios con una causa o el deseo de formar parte de un colectivo. Es verdad que las coaliciones promotoras no son movimientos sociales, pero tampoco grupos de presión [...]”.⁹⁶

En las coaliciones promotoras se concibe a los sistemas de creencias precisamente como prioridades de valor, como vínculos causales y como teorías explícitas para lograr objetivos de transformación. Por ello, las coaliciones tienen una visión de largo plazo y están unidas no por la mera conveniencia o cálculo político, sino por deseo de cambio más profundo y por

⁹⁴ *op. cit. Heclo, p. 24.*

⁹⁵ *Goodin, R. (comp.) (2003): Teoría del diseño institucional, Ed. Gedisa, Barcelona, p. 90*

⁹⁶ *op. cit. Martínón, p. 95.*

ello incluso pueden aglutinar a personas de distintas tradiciones ideológicas que comparten algún núcleo valórico por lo cual luchan juntos.

Como afirma David Arellano:

“Los comportamientos son más diversos y contingentes a múltiples variables y no sólo al interés egoísta de cada actor. Los cálculos de reciprocidad estratégica, en todo caso, son multicausales, no exclusivamente basados en un oportunismo rampante. Las organizaciones y sus actores generan valores heterogéneos, se enfrentan a retos diversos, interactúan con actores diferentes y negocian con base en valores, principios, normas y expectativas entrecruzadas”.⁹⁷

Ello quiere decir, por un lado, que, el análisis de la conducta humana es mucho más complejo de lo que la elección racional alcanza a sostener. Pero también nos habla de que el ser humano, al interactuar y al pertenecer a distintas instituciones y tradiciones se mueve en un complejo sistema de valores, de prioridades, de normas, de hábitos que, ya de suyo, imprimen concepciones sobre lo correcto y lo incorrecto, lo bueno y lo malo, lo que se debe hacer y lo que se debe evitar.

Para algunas teorías políticas basadas en la neutralidad valórica y en el individualismo antropológico resulta complicado afirmar que en la vida pública los valores y las creencias deban tener un lugar más allá de la vida privada. Sin embargo, cada vez es más claro que una democracia de corte meramente procedimental no es posible porque, en primer lugar, la neutralidad en las leyes y en las normas no existe, ya que están cargadas siempre de concepciones sobre el hombre y la sociedad. Pero tampoco es posible este tipo de democracia porque sería disfuncional, no tendría capital social, sería muy difícil generar participación social y sentido cívico en ella.

Las instituciones y las políticas de largo aliento no se pueden construir sólo a través de una concepción individualista o utilitarista del ser humano. El pensar que el ser humano sólo se mueve por egoísmo termina por generar una dinámica de incentivos de corte conductista que resultan complejos de administrar y costosos de implementar.

⁹⁷ Arellano, D.: “Transparencia y organizaciones gubernamentales” en *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Akerman, J. (coord.), Siglo Veintiuno Editores, México DF, 2008, p. 274.

1.3.4 Las políticas públicas como sistema de creencias

Como explica Martínón, “la consideración de las ideas como variable explicativa del cambio supuso una irrupción en el análisis de políticas públicas”.⁹⁸ Los límites que plantea la elección racional llevaron al análisis de las políticas públicas a un nivel tanto más complejo como profundo y cercano a la realidad.

Como apunta North:

“Las decisiones políticas demandan una comprensión mucho más compleja debido a la naturaleza de conceptos como la conciencia y la intencionalidad. La problemática mezcla entre «comportamiento racional de interés personal» (el cimiento de los modelos económicos) con las creencias ideológicas propias, que se desarrollan a partir de la autoconciencia humana, enfrenta a los científicos políticos con un reto de grandes proporciones”.⁹⁹

El aporte precisamente de Sabatier es, considerar la importancia que tiene el sistema de creencias como configurador de las políticas públicas. Este sistema de creencias significa que hay determinadas percepciones del problema, prioridades valiosas, relaciones causales.

Pero aunado a ello, también resulta un avance a la ciencia política que ese sistema de creencias se pueda esquematizar distinguiendo entre aspectos del corazón normativo y los secundarios. Mientras que los aspectos centrales son más difíciles de cambiar, los aspectos secundarios pueden ser sujetos de aprendizaje. Así lo explica el autor:

“The ACF assumes that, with respect to both belief systems and public policies, one can distinguish «core» from «secondary» elements. Coalitions are organized around common beliefs in core elements; since these common beliefs are hypothesized to be relatively stable over periods of a decade or more, so is coalition composition. Coalitions seek to learn about how the world operates and the effects of various governmental interventions in order to realize their goals over time. Because of resistance to changing core beliefs, however, such «policy-oriented learning» is usually confined to the secondary aspect of belief systems. Changes in core elements of public policies require

⁹⁸ *op. cit. Martínón, p. 2.*

⁹⁹ *op. cit., North, 2010, p. 151.*

the replacement of one dominant coalition by another, and this transition is hypothesized to result primarily from changes external to the subsystem”.¹⁰⁰

En su obra posterior Sabatier todavía es más preciso y distingue tres niveles de creencias para la conceptualización de las coaliciones:

“At the broadest lever are Deep core beliefs... Deep core beliefs involve very general normative and ontological assumptions about human nature, the relative priority of fundamental values such as liberty and equality, the relative priority of the welfare of different groups, the proper role of government vs. markets in general, and about who should participate in governmental decisionmaking. The traditional left/right scales operate at the deep core level. Deep core beliefs are largely the product of childhood socialization and, thus, very difficult to change. At the next level are policy core beliefs. These are applications of deep core beliefs that span an entire policy subsystem”¹⁰¹

Sabatier y Weible consideran que es oportuno encontrar, cuando menos, dos o tres creencias políticas básicas para conceptualizar las coaliciones. Este nivel también es difícil de que cambie, por ello ayuda para ubicar a los actores en coaliciones.

Por ultimo, hay un tercer nivel de creencias que explica Sabatier: “Secondary beliefs are relatively narrow in scope [...] and address, for example, detailed rules and budgetary applications within a specific program, the seriousness and causes of problems in a specific locale, public participation guidelines within a specific statute, etc.”¹⁰² Lógicamente este nivel es mucho más cambiante, el diálogo es más abierto y el aprendizaje más efectivo.

Al concebir el sistema de creencias de esta forma se tiene la ventaja de no caer en una visión simplista del aprendizaje orientado a las políticas, ya que, por un lado, se parte de la idea de que los actores guardan objetivos, vínculos causales, prioridades que no se pueden modificar fácilmente porque se encuentran internalizadas por los sujetos; pero también se considera que puede haber aprendizaje a través del diálogo, la interacción, el debate y la experiencia propia de la implementación de las políticas. Aunado a ello, pueden aprovecharse eventos externos al subsistema que modifiquen algunas de las creencias centrales.

¹⁰⁰ *op. cit.*, Sabatier, Jenkins-Smith, pp. 5, 6.

¹⁰¹ *op. cit.*, Sabatier, pp. 194, 195.

¹⁰² *Ibidem*, p. 196.

Un tema también fundamental es la importancia que tiene, en el diálogo público, sostener creencias razonables, bien sustentadas y coherentes. Si ello no lo hace una coalición, entonces irá perdiendo fuerza en el debate y poco a pocos reducirá su competitividad. De esta forma lo explica Sabatier comentando a Brewer y de León:

“Insofar as policy discussions among insiders are based on reasoned argument, actors holding blatantly inconsistent or unsubstantiated positions will lose credibility. That loss may not be completely debilitating for their position, but it will force them to expend scarce political resources in its support and will eventually be to their competitive disadvantage”.¹⁰³

1.3.5 Los factores generadores de cambio

Al sostener que el cambio en las políticas públicas constituye la variable dependiente del Marco de las Coaliciones Promotoras, es necesario explicar algunos factores que, desde esta perspectiva, son detonadores del cambio como son la capacidad de articular consenso o de generar aprendizaje, además de aprovechar los cambios exógenos al subsistema. Analizaremos estos elementos.

El marco de las coaliciones promotoras, permite también entender cómo se logran ir aglutinando bloques de consenso que facilitan el diseño de las políticas públicas. Sin coaliciones, habría una fragmentación política que provocaría parálisis y una baja cohesión social.

Si bien es cierto que las coaliciones pueden entenderse como posiciones equidistantes que generan conflicto, dadas las diferencias ideológicas que las agrupa, también es cierto que en la medida en que se expresan con mayor claridad las posiciones, se puede ir tejiendo un diálogo de acercamiento entre posturas. En cambio, cuando la fragmentación es grande y es imposible identificar grupos amplios de posiciones, todo intento de aprendizaje y negociación se tornará más complicado.

Como señalan Subirats y otros especialistas:

“El consenso (relativo) entre los actores político-administrativos, los beneficiarios finales y los grupos-objetivo respecto a las modalidades de

¹⁰³ *op. cit.*, Sabatier, Jenkins-Smith, p. 33

producción y los contenidos y los resultados del proceso de implementación (outputs) se ha ido convirtiendo en un recurso primordial para toda política pública...”¹⁰⁴

Cuando no hay consenso y la dialéctica se torna en método permanente de disenso y confrontación es cada vez más complicado llegar a acuerdos, lo cual produce una parálisis legislativa e impide una implementación eficiente. En ese sentido, la importancia de concebir a la política pública como un proceso de aprendizaje.

Sabatier y Jenkins-Smith sostienen: “The ACF defines policy-oriented learning as «relatively enduring alternations of thought or behavioral intentions that result from experience and/or new information and that are concerned with the attainment or revision of policy objectives»”.¹⁰⁵

Este aprendizaje se genera por que las coaliciones tienen capacidad de captar nueva información derivada de la investigación, de un pensamiento sistematizado, del avance tecnológico, pero también el aprendizaje se forma, sobre todo en la experiencia, en la manera en cómo se aplica la política y su evaluación. Ello requiere de un seguimiento puntual a lo largo del tiempo, de indicadores claros y de no perder el objetivo de la política.

Por ello, es válida la afirmación de Martinón, quien sostiene que uno de los aspectos más importantes de la versión del Marco de Coaliciones Promotoras de finales de los años ochenta fue su afirmación de que el aprendizaje orientado a las políticas dentro y entre las coaliciones es un aspecto importante del cambio en las políticas.¹⁰⁶

Sabatier afirma que el aprendizaje orientado en políticas: “...is an ongoing process of search and adaptation motivated by the desire to realize core policy beliefs”.¹⁰⁷ En este proceso, los miembros de una coalición estarán dispuestos a aprender incluso de sus oponentes y a adaptarse a los factores externos, pero buscarán primordialmente mantener el corazón de sus creencias para incidir en las políticas.

Sabatier y Jenkins-Smith consideran que hay cuatro grandes principios que regulan el análisis o información en el aprendizaje de las coaliciones. En primer lugar, el análisis está motivado porque hay amenazas al núcleo de los valores que defiende la coalición o hay

¹⁰⁴ *op. cit.*, Subirat et. al., p. 83.

¹⁰⁵ *op. cit.* Sabatier, Jenkins-Smith, p. 198

¹⁰⁶ *op. cit.*, Martinón, p. 108.

¹⁰⁷ *op. cit.*, Sabatier, Jenkins-Smith, p. 44

oportunidades para realizar esos valores que se ostentan. En segundo lugar, la coalición debe alertar a otros actores del sistema respecto a cómo una determinada situación afecta sus valores y sus intereses. Tercero, la coalición presenta su información de una forma “promotora”, es decir, para sostener su posición, para crear una narrativa, para influir con propuestas. Y, por último, los actores logran traducir sus creencias, sus posiciones en políticas públicas.¹⁰⁸

El aprendizaje orientado a la política no sólo busca posicionar sus ideas y conocimientos hacia otras coaliciones y hacia la opinión pública en general, sino que tiene como uno de sus objetivos más importantes el aprendizaje interno en la propia coalición. Ello genera también un crecimiento cualitativo de los propios actores y una mayor capacidad de respuesta a los cambios del entorno.

Sabatier considera que el aprendizaje puede ayudar a: mejorar la propia comprensión de los objetivos y de otras variables que se consideran importantes para el sistema de creencias propio; precisar las relaciones lógicas y causales de los valores que se sostienen, y comprender de mejor manera el entorno y las ideas de los oponentes.¹⁰⁹

La política orientada al aprendizaje tiene el desafío de no caer en una conversación de sordos entre las distintas coaliciones, sino que se produzca, más bien, un diálogo enriquecedor: por ello Sabatier y Jenkins-Smith exponen:

“The task, then, is to identify the conditions under which a productive analytical debate between members of different advocacy coalitions is likely to occur. The indicator of such a debate is that one or both coalition are led to alter policy core aspects of their belief system –or at least very important secondary aspects– as a result of an observed dialogue rather than a change in external conditions”.¹¹⁰

Es decir, más que entrar en una lógica política de ganador/perdedor, las coaliciones promotoras, superan la dinámica del permanente conflicto para abrir la posibilidad al diálogo constructivo, a un debate de altura basado en aspectos técnicos pero también en valores éticos como la honestidad intelectual. De esta manera se crean espacios de auténtico encuentro donde realmente se piensa en el bien común y no en el interés de la facción.

¹⁰⁸ Cfr., *Ibidem*, pp. 45.

¹⁰⁹ Cfr. *Ibidem*, pp. 42, 43.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 48

Como sostiene Parsons: “Sabatier se muestra desdeñoso ante el «poder político crudo» porque considera que, en el largo plazo, el aprendizaje orientado a las políticas tiene mayor capacidad de modificar las agendas y las decisiones de gobierno que el propio ejercicio del poder”.¹¹¹

Por último, vale la pena considerar como detonador del cambio las perturbaciones externas que se han mencionado y que se explicita aquí con la definición del propio Sabatier.

“The ACF has also argued that a necessary but not sufficient condition for major policy change within a subsystem is significant perturbations external to the policy subsystem. Significant perturbations include changes in socioeconomic conditions, regime change, outputs from other subsystems or disaster. These external shocks can shift agendas, focus public attention, and attract the attention of key decisionmaking sovereigns. The most important effect of external shock is the redistribution of resources or opening and closing venues within a policy subsystem, which can lead to the replacement of the previously dominant coalition by a minority coalition [...]. External shocks might also change components of the policy core beliefs of a dominant advocacy coalition”.¹¹²

Esta afirmación es evidente en el día a día de la política, en el que sucesos como un atentado, una crisis económica o un triunfo electoral puede generar un vuelco en las percepciones y en la conformación de las coaliciones que no estaba previsto. Así mismo puede también modificar algunas de las posturas al interior de las coaliciones.

1.3.6 El subsistema de políticas como unidad de análisis

Como se ha señalado anteriormente, las coaliciones promotoras buscan comprender el cambio en las políticas públicas explicando los procesos de aprendizaje que se dan en el subsistema y en los cambios exógenos. Para ello, es fundamental reconocer el papel que juegan los actores agrupados en el subsistema. El subsistema, que puede tener características

¹¹¹ *op. cit.*, Parsons, pp. 231, 232.

¹¹² *op. cit.*, Sabatier, p. 199.

territoriales o funcionales, reúne a actores que comparten creencias, que poseen un grado de especialización y que tienen como objetivo incidir en las políticas. Así lo explica Sabatier:

“The ACF assumes that policy making in modern societies is so complex, both substantively and legally, that participants must specialize if they are to have any hope of being influential... The set of policy participants includes not only the traditional «iron triangle» of legislators, agency officials, and interest group leaders, but also researchers and journalists who specialize in that policy area [...] and judicial officials who regularly intervene in a policy subsystem”.¹¹³

Esta forma de considerar el subsistema de análisis cada vez cobra más importancia en una sociedad donde la autoridad formal tiene que basar su gobierno también en una justificación racional y moral de sus actos. Ello es propio de toda democracia, pero la novedad radica en una sociedad *hipercomunicada* donde la actuación de los políticos y el debate público están cada vez más expuesta al escrutinio de los ciudadanos. Sumado a ello, hay otros dos hechos que reclaman la intervención de actores más técnicos. Por un lado, el fenómeno de posmodernidad y la desideologización que direcciona el debate público hacia cuestiones más técnicas relacionadas al bienestar concreto de los individuos y, por otro, el descrédito de la política que hace necesario que los tomadores de decisiones respalden sus tesis con más un sustento científico y técnico.

Por ello, Sabatier considera que cada vez tienen más peso otro tipo de actores: “Because the ACF assumes that scientific and technical information plays an important role in modifying the beliefs of policy participants, it correspondingly assumes that researchers (university scientists, policy analysts, consultants, etc.) are among the central players in a policy process”.¹¹⁴

Por ello cobran más auge los *think tanks*, los centros de investigación en las universidades, los grupos de consultoría, el periodismo de investigación y quienes ofrecen asesorías, propuestas y análisis más especializados.

Ahora bien, Sabatier aclara que este subsistema está conformado por una élite que cuenta con los recursos necesarios para influir. No es tanto la opinión pública en general la

¹¹³ *Ibidem*, p. 192

¹¹⁴ *Ibidem*, p.192.

que conforma la agenda, sino más bien los actores agrupados en coaliciones, quienes tienen capacidad de organizarse, de relacionarse y movilizarse. Así lo recoge Parsons: “Sabatier considera que el proceso de las políticas, en cuanto al establecimiento de la agenda y otras etapas, está dominado por la opinión de las élites. El impacto de la opinión pública es, en el mejor de los casos, «modesto»”.¹¹⁵ En las posteriores adecuaciones que se han hecho al Marco de Coaliciones Promotoras se da mayor consideración a la opinión pública en general como un factor independiente de peso (que realmente lo es) sin embargo, se mantiene el centro de análisis en las élites. Cuestión que en esta investigación se considera adecuada.¹¹⁶

Sabatier explica que después de analizar diversas alternativas, decidió denominar «coalición promotora» a la forma en cómo se agregan los actores. Este término, indudablemente se trata de un acierto no sólo por la denominación sino por la forma en cómo este concepto puede hacerse operable.

“After considering several alternatives, I have concluded that the most useful means of aggregating actors in order to understand policy change over fairly long periods of time is by «advocacy coalitions». These are people from a variety of positions (elected and agency officials, interest group leaders, researchers, etc.) who share a particular belief system—that is, a set of basic values, causal assumptions, and problem perceptions—and who show nontrivial degree of coordinated activity over time”.¹¹⁷

Como sostienen Sabatier y Jenkins-Smith, las coaliciones se agrupan entorno a un conjunto de creencias normativas y causales. Las distintas coaliciones entran en conflicto en razón de hacer prevalecer su punto de vista en las políticas. Hay también un tercer grupo que media entre las coaliciones y se les llama “agentes de la política”, los cuáles buscan reducir el conflicto y llegar a un acuerdo razonable para la construcción de la política.¹¹⁸

Sabatier y Jenkins-Smith desarrollan nueve hipótesis para sustentar su marco. La primera hipótesis considera: Hypothesis 1: On major controversies within a policy subsystem

¹¹⁵ *op. cit.*, Parsons, p. 227.

¹¹⁶ *Cfr.*, *op. cit.*, Parsons, p.231.

¹¹⁷ *op. cit.*, Sabatier, Jenkins-Smith, p. 25.

¹¹⁸ *Cfr. Ibidem*, pp. 18, 19.

when core beliefs are in dispute, the lineup of allies and opponents tends to be rather stable over periods of a decade or so.¹¹⁹

Ello quiere decir, como hemos apuntado en párrafos anteriores, que las coaliciones más que moverse por intereses de corto plazo, están unidas por creencias que permanecen en el tiempo y que se modifican poco.

Aunque los autores consideran la importancia de las «creencias», en la elaboración de políticas públicas, ello no quiere decir que desdeñe aspectos tan importantes como son los recursos con los que cuenta la coalición y hacen factible su propuesta.

“While belief systems will determine the direction in which an advocacy coalition (or any other political actor) will seek to move governmental programs, its ability to do so will be critically dependent upon its resources. These include such things as money, expertise, number of supporters, and legal authority”.¹²⁰

Las hipótesis dos y tres hacen referencia a lo que ya hemos explicado en la distinción de los niveles de creencias que existen en las coaliciones. Lógicamente habrá más consenso dentro de la coalición en aspectos medulares y menos en secundarios. En un diálogo y en un aprendizaje se podrá prescindir de algunos aspectos secundarios en razón de salvaguardar el impulso del meollo de la política.

“Hypothesis 2: Actors within an advocacy coalition will show substantial consensus on issues pertaining to the policy core, although less so on secondary aspects”.

“Hypothesis 3: An actor (or coalition) will give up secondary aspects of a belief system before acknowledging weaknesses in the policy core”.¹²¹

Las hipótesis cuatro y cinco hacen referencia a la importancia que tiene para la coalición que gobierna sostener los atributos básicos;

“Hypothesis 4: The core (basic attributes) of a governmental program is unlikely to be significantly revised as long as the subsystem advocacy coalition that instituted the program remains in power”.¹²²

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 27.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 29.

¹²¹ *Ibidem*, p. 72.

¹²² *Ibidem*, p. 34.

De acuerdo a esta hipótesis, será improbable que la coalición mayoritaria cambie sus postulados básicos mientras que permanezca en el poder. Ya que el sentido de estar en el poder, es precisamente defender un plan de gobierno.

“Hypothesis 5: The core (basic attributes) of a governmental action program is unlikely to be changed in the absence of significant perturbations external to the subsystem, that is, changes in socioeconomic conditions, system-wide governing coalitions, or policy outputs from other subsystems”.¹²³

En este sentido, una coalición minoritaria dependerá de los eventos externos para poder aumentar su poder dentro del subsistema. Ello significa que el poder del «aprendizaje» tiene un límite y que los eventos externos tienen una fuerza de influencia.

Por su parte, las hipótesis 6, 7, 8 y 9, que, a continuación enunciamos se enfocan a explicar cuáles son las condiciones que facilitan el aprendizaje de las coaliciones y los sistemas políticos, entre estas se encuentran: que el conflicto entre coaliciones no sea mayor, sino intermedio; que existan datos cuantitativos aceptados que faciliten el debate; que nos encontremos en un sistema que vaya más allá del ámbito meramente político, y que exista un foro con profesionales de prestigio. Así son enunciadas cada una de estas hipótesis:

“Hypothesis 6: Policy-oriented learning across belief systems is most likely when there is an intermediate level of informed conflict between the two...”¹²⁴

“Hypothesis 7: Problems for which accepted quantitative data and theory exist are more conducive to policy-oriented than those in which data and theory are generally qualitative, quite subjective, or altogether lacking”.¹²⁵

“Hypothesis 8: Problems involving natural systems are more conducive to policy-oriented learning than those involving purely social or political systems because in the former many of the critical variables are not themselves active strategists and controlled experimentation is more feasible”.¹²⁶

¹²³ *Ibidem*, p. 34.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 50.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 52.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 52.

*“Hypothesis 9: Policy-oriented learning across belief systems is most likely when there exists a forum that is: 1. Prestigious enough to force professionals from different coalitions to participate, and, 2. Dominate by professional norms”.*¹²⁷

Para cerrar este apartado es necesario conocer cómo Sabatier explica la forma en que se pueden mantener coaliciones a lo largo del tiempo:

*“First, the transaction costs of participating in a coalition are relative low compared with other forms of collective behavior because of shared belief systems, high trust, and willingness to distribute costs fairly. Second, the perceived benefits of participating in a coalition are exaggerated, especially when policy participants experience the devil shift in high conflict situations. When policy participants experience the devil shift, they exaggerate the power and maliciousness of their political opponents, which amplifies the severity of losses to a rival coalition and boosts the benefits of coordinating with coalition allies”.*¹²⁸

Ello quiere decir que no sólo debe haber claridad sobre las consecuencias que conllevaría deshacer la coalición, sino también favorecer dinámicas de interacción positiva y de alta confianza entre los miembros de la coalición.

1.3.7 Ajustes al marco conceptual de las coaliciones promotoras

Durante los últimos años se han realizados algunos ajustes al marco de coaliciones. Una de las críticas que se ha hecho al modelo es que el contexto al que se puede aplicar es restringido, no para sociedades con regímenes democráticos menos consolidados. En razón de ello, Sabatier hizo algunos ajustes y propuso agregar una nueva categoría de variables conocida como “coalition opportunity structures”.

La primera de ellas se refiere al grado de consenso necesario para el cambio político y la segunda, a la amplitud del sistema político. Respecto al consenso, se establece que entre más amplio es este, la coalición puede ser más inclusiva. Y en cuanto a la amplitud del

¹²⁷ *Ibidem*, p. 54.

¹²⁸ *op. cit. Sabatier*, p. 197.

sistema político, las coaliciones funcionan mejor en sistemas abiertos donde hay más áreas de decisiones, así como una pluralidad de actores mayor. Sin embargo puede darse un análisis en regímenes corporativistas, considerando que habrá menos actores pero también más cohesión.¹²⁹

El modelo de coalición promotora también tuvo cambios respecto al impacto de los shocks. Ahora se le da más peso también a los shocks internos del mismo subsistema y no sólo a los de carácter externo.¹³⁰ Es decir, en las coaliciones puede haber disenso y dinámicas de poder que modifiquen su constitución.

1. *“Internal and external shocks redistribute critical political resources. Both internal and external shocks put the public spotlight on a problem in a policy subsystem and have the potential to draw in new –or redistribute– critical resources...*
2. *Internal shocks confirm policy core beliefs in the minority advocacy coalition (s) and increase doubt within the dominant coalition. Internal shocks that indicate monumental failures of the policies and behaviors of a dominant advocacy coalition also strongly affect the belief systems of policy participants”.*¹³¹

Otra de las revisiones importantes que ha llevado a cabo el marco de coaliciones promotoras es hacer énfasis en la importancia de los acuerdos negociados, como un elemento que posibilita y da mayor alcance al cambio. Junto con la teoría de las “Alternativas de Resolución de Disputas” (ARD), el Marco de Coaliciones Promotoras valora elementos muy importantes para buscar una salida negociada, como son los siguientes:¹³²

1. Incentive to negotiate seriously: a hurting stalemate. The basic precondition to successful negotiations is a situation in which all parties to the dispute view a continuation of the status quo as unacceptable.
2. Composition. Both frameworks stress the necessity of including representatives from all relevant groups of stakeholders, even those labeled “difficult”.

¹²⁹ Cfr. *op. cit.*, Sabatier, Jenkins-Smith, p. 200.

¹³⁰ *op. cit.*, Sabatier, p. 204.

¹³¹ *Ibidem*, pp. 204, 205.

¹³² Cfr., *Ibidem*, pp. 206, 207.

3. Leadership. The literature stresses the importance of neutral and skilled mediators and of facilitators skilled at running meetings.
4. Consensus decision rule. The basic logic behind consensus is the same as form inclusion: given the multitude of venues of appeal in most Western political systems, a dissatisfied party can wreck the implementation of any agreement.
5. Duration and commitment. Turnover kills trust-building, because specific trust is a product of personal relationships.
6. The importance of building trust. Both literatures assume that negotiations begin with massive distrust between opponents. A necessary condition for reaching an agreement is that participants come to trust their opponents to listen carefully to their views.

Todos estos elementos pueden variar de acuerdo a cada país y subsistema, sin embargo, establecen una guía para orientar de mejor forma el estudio de las coaliciones promotoras.

CAPÍTULO 2. La importancia de la transparencia en las políticas públicas

2.1 Buen gobierno y transparencia

2.1.1 El significado del buen gobierno

Del concepto que tengamos de buen gobierno, dependerá el tipo y el alcance de las políticas públicas que se diseñen. Por ello, la importancia de adentrarse en esta temática. Durante siglos se ha debatido qué significa *buen gobierno*, cuáles son los fines a los que debiera conducirse la tarea de gobernar. La variedad y complejidad de las respuestas han sido tantas, que muchos estudiosos de la ciencia política han declinado dar una respuesta cayendo en un fácil relativismo. Ello ha conducido no sólo a una confusión, sino a la primacía de los *medios* sobre los *fines* y, por lo tanto, a la preponderancia de una democracia procedimental donde reina la razón instrumental, con los consiguientes riesgos que esto implica.

El debate sobre la definición de los bienes sociales y, por lo tanto, del buen gobierno debe conducirse, como plantea Habermas, a través de un diálogo respetuoso que permita expresar de forma razonada las distintas cosmovisiones que subyacen en las diferentes posturas. La dificultad para lograr consensos y acuerdos no nos debe alejar del propósito de generar un marco común de entendimiento que es capaz de señalar con claridad lo que no se quiere como sociedad y, a partir de esta ética de mínimos, aspirar a construir una ética más amplia que sirva para construir capacidad de acción colectiva, «horizontes de significado» como plantea Charles Taylor.¹³³

Antes de considerar algunas definiciones del concepto *buen gobierno*, resulta oportuno resaltar brevemente la naturaleza y los fines del Estado. El Estado surge como fruto del carácter social del ser humano cuya existencia no se agota en la individualidad, sino que está llamado a la vida en comunidad. Esta vida requiere ordenarse para que pueda alcanzar una convivencia armónica. Sin el Estado, el individuo se encuentra a merced de los intereses más poderosos y su libertad está permanentemente amenazada; la colectividad también decae si el individuo no encuentra espacios de interacción positiva y de crecimiento personal. En

¹³³ Taylor, Ch. (1994): *La ética de la autenticidad*, Ed. Paidós, Barcelona.

razón de ello, la persona está dispuesta a ceder parte de su libertad en aras de proteger sus derechos como individuo.

Los revolucionarios franceses acertaron cuando enmarcaron su lucha en tres postulados: libertad, igualdad y fraternidad. Estos tres valores son una buena síntesis de los grandes planteamientos de la filosofía política en cuanto a los fines de todo gobierno. El Estado debe proteger la libertad de las personas, pero ello sólo es posible a través de una justicia que considere a la persona bajo igualdad jurídica y establezca los medios necesarios para que todos tengan las mismas oportunidades de desarrollo. Aunado a la articulación de la libertad y de la justicia, es indispensable un marco de fraternidad por el cual la sociedad no gira sólo bajo el eje *hobbsiano* de evitar que *el hombre sea el lobo del hombre*, sino bajo parámetros de solidaridad y de amistad cívica. El problema es que no se ha logrado un adecuado equilibrio entre estos principios y, en aras de que uno prepondera sobre otro, se han desatado grandes conflictos; en su justa medida las sociedades prosperan. En este sentido, Jorge Chavez afirma: “El Estado, como forma de organización del poder, se instituye para lograr cuatro objetivos sociales fundamentales: orden, justicia, equidad y libertad, ingredientes indispensables en la conformación de un ambiente propicio para las actividades individuales y colectivas”.¹³⁴

Dentro del Estado, siguiendo la distinción clásica de Montesquieu, además del poder legislativo y judicial, se encuentra el poder ejecutivo, en torno al cual gira el concepto de buen gobierno. Adentrarse en este concepto, resulta clave para fundamentar por qué se opta por la transparencia en vez de la opacidad y por qué vicios como la corrupción o el abuso del poder deben ser acotados lo más posible. Vale la pena comenzar considerando la definición de Bobbio sobre buen gobierno:

“Uno de los criterios tradicionales y continuamente renovados para distinguir el buen gobierno del malo es precisamente la valoración del logro o el fracaso de este fin específico: buen gobierno es el de quien persigue el bien común, mal gobierno es el de quien pretende el beneficio propio”.¹³⁵

El bien común está conformado por todas aquellas condiciones que facilitan el desarrollo integral de la persona, considerando desde aspectos materiales hasta el ejercicio libre de su

¹³⁴ *op. cit.*, Chávez, p. 41.

¹³⁵ Bobbio, N.: “Democracia” en *El filósofo y la política. Antología*, Fernández, J., Norberto Bobbio, Fondo de Cultura Económica, México, 2002., p. 176.

espiritualidad. Las acciones que realiza el gobierno deben estar encaminadas a un propósito muy concreto: el desarrollo de la persona, la defensa de su libertad, de sus derechos y la posibilidad de su realización. Este enfoque del bien común en la persona no implica un descuido de la colectividad y del sentido de responsabilidad social que debe tener el individuo para con los demás. En contraposición, el mal gobierno es aquél que no pretende la búsqueda del bien de las personas ni el bien colectivo y únicamente trabaja por sus intereses parciales. Villoria describe algunos elementos fundamentales del buen gobierno:

“El buen gobierno... es aquél que respeta y expande la libertad positiva y la autonomía del ser humano, pero además, para que ello pueda realizarse, fomenta la ecología moral, el capital social y la cultura cívica de la comunidad. El buen gobierno debe tratar de influir en la sociedad para que ésta tenga las adecuadas preferencias, o como dijo Stuart Mill, virtudes e inteligencia. También, con su ejemplo de honestidad, debe generar creencias de que es racional actuar legal y honestamente. Y, finalmente, debe contribuir decisivamente a construir las instituciones adecuadas; aquellas que fomentan conductas positivas para la comunidad y desincentivan las conductas dañinas”.¹³⁶

Los cuatro pilares: fines legítimos, capacidad institucional, coherencia y participación cívica, parecen ser elementos constitutivos entorno a los cuales se construye el buen gobierno.

Para comprender el buen gobierno debemos entender no sólo sus fines, sino también los medios que emplea para alcanzar esos fines. En ese sentido Villoria afirma: “El buen gobierno debe buscar el bien común de su comunidad y, para ello, debe disponer de poder, en suma de control y legitimidad. Pero el fin del gobierno no debe ser el poder y los resultados un mero instrumento para alcanzarlo”.¹³⁷

El debate sobre los medios y fines no es nuevo, ha acompañado a la reflexión filosófica de la política desde el debate entre Sócrates y los sofistas. En nuestro tiempo, es difícil que en una teoría política encontremos fines contrarios a la ética, salvo que se traten de planteamientos abiertamente contrarios a los derechos de las personas como puede ser el fascismo o el comunismo. Sin embargo, buena parte de las distorsiones que se dan en la

¹³⁶ Villoria, M.: “¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI” en *Reforma y Democracia* CLAD No. 51., Oct. 2011, Caracas, p. 17.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 4.

democracia y en la puesta en práctica de las filosofías políticas se encuentran en los medios que se emplean para conseguir los fines.

Al respecto, se han presentado diversas teorías sostenidas por autores de gran calado como Tomás de Aquino, Nicolás Maquiavelo, Max Weber, entre otros. Cada uno de ellos, han buscado explicar algunos parámetros para tomar las decisiones públicas. No es el objeto de este estudio analizar cada una de ellas. Sin embargo, es oportuno advertir los problemas que trae consigo un pragmatismo político que no preserva una congruencia entre los medios y los fines que busca. No se trata sólo de casos extremos de autoritarismo, donde en aras de buscar la supuesta liberación de los seres humanos, se admiten una serie de acciones que atentan flagrantemente contra la libertad de las personas. Sino también de algunas teorías que defienden el principio “el fin justifica los medios”.

El mayor peligro se encuentra en el pragmatismo radical, que sin ningún fundamento teórico busca el poder por el poder mismo. Como apunta Villoria, “...el poder político se justifica por la necesidad de que alguien se preocupe del interés común, del bienestar colectivo o de la supervivencia de la comunidad en su conjunto”.¹³⁸ Si no hay esta preocupación, es imposible construir sentido de comunidad y aspirar a un progreso compartido y duradero.

Cuando la política es concebida desde una forma meramente pragmática, aunque tengamos un marco normativo democrático, habrá distorsiones que en un primer momento parezcan poco importantes propias de la lucha por el poder, pero más adelante éstas irán minando el propio marco normativo hasta instrumentalizarlo, aprovechándose de él.

Por ello, en el ejercicio del buen gobierno, resulta fundamental que los actores políticos asuman un compromiso no sólo con los fines que dicen representar, sino que también es prioritario establecer un marco de juego donde no puede solaparse cualquier forma de hacer política, so pena de atentar seriamente contra los fines de la convivencia social. Alejandro Llano afirma que, desde una perspectiva ética, el recto encaminamiento de la conducta sólo se logra si no se rompe la intrínseca conexión que existe entre medios y fines, pues la bondad del fin no se transmite automáticamente a los medios. Lo que es en sí mismo negativo, perjudicial, no se debe realizar nunca.¹³⁹

¹³⁸ Villoria, M. (2006): *La corrupción política*, Ed. Síntesis, Madrid, p. 143.

¹³⁹ Llano, A. (1999): *Humanismo cívico*, Ed. Ariel, Barcelona, pp. 45-47.

La política es constante ejercicio de toma de decisiones, por ello, es prioritario que estas decisiones no se basen sólo en intereses privados o caprichos, sino que tengan un fin ético y medios justos. La capacidad racional del ser humano y su habilidad para hacer coherente los medios con los fines, posibilita que la tarea política se haga con más eficiencia y profundidad. Efraín González Luna, filósofo y político argumentaba:

“Hay una mecánica de la opción y una moral de la opción. Mecánicamente, el hombre opta o decide simplemente dando libertad de movimiento a sus inclinaciones y [...] a sus instintos, a sus pasiones, y hay una moral de la opción que consiste en escoger el camino obligatorio aun cuando sea cuesta arriba, aun cuando contradiga las inclinaciones personales [...]”¹⁴⁰

Como síntesis vale la pena traer a este espacio los elementos que debe tener un “buena gobernabilidad” a decir del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en su informe 2002. Una «gobernabilidad» desde la perspectiva del desarrollo humano es una gobernabilidad democrática, que vela por conseguir que: a) Se respeten los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, permitiéndoles vivir con dignidad. b) Las personas participen en la toma de decisiones que afectan en sus vidas. c) Que se pueda exigir responsabilidad a los encargados de la toma de decisiones. d) Las interacciones sociales se vean regidas por programas, instituciones y prácticas globales y justas. e) Exista igualdad entre hombres y mujeres en las esferas privada y pública, y en la toma de decisiones. f) Que no exista discriminación por motivos de raza, origen étnico, clase, género o cualquier otro atributo. g) Las necesidades de las generaciones futuras se reflejen en las políticas actuales. h) Las políticas económicas y sociales respondan a las necesidades y a las aspiraciones de los pueblos. i) El objetivo de las políticas económicas y sociales sea la erradicación de la pobreza y la ampliación de las oportunidades que las personas tengan en sus vidas.¹⁴¹

Por todo ello, el buen gobierno, en sentido estricto, sólo puede darse en el marco de la sociedad democrática, capaz de respetar derechos humanos, división de poderes y fomentar la participación ciudadana. De ello, se hablará con mayor amplitud en los siguientes dos apartados.

¹⁴⁰ González, E. (2009): *Humanismo Político*, Fondo de Cultura Económica, México DF, .p. 76.

¹⁴¹ *op. cit.*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 51.

2.1.2 La democracia, el Estado de Derecho y la ética pública

La democracia es el régimen político que posibilita el bien común dentro de un marco de respeto a la persona y al Estado de Derecho. En la democracia no es que necesariamente los gobernantes sean mejores, sino que hay un sistema de contrapesos y límites al poder que reducen las posibilidades de abuso. Ocampo, afirma: “Existe [...] una íntima relación entre los sistemas políticos y el control de la corrupción. Una regla elemental de la técnica de control es que quien controla sea independiente de quien es controlado”.¹⁴²

La democracia tiene un complejo sistema de controles como son: el marco legal de responsabilidades, el voto de los ciudadanos, la participación de organizaciones de la sociedad civil, el escrutinio de los medios de comunicación, el contrapeso de otros poderes, la posibilidad de exigir rendición de cuentas, entre otros. La democracia es el único sistema político que prevé la independencia de estos controles; en cambio, en los sistemas autoritarios nada de esto sucede.

La democracia por su naturaleza es defensora de la igualdad, la libertad y la participación, y por su carácter de representatividad, tiene un sustrato ético fundamental, ya que reconoce la dignidad de las personas y por lo tanto afirma sus derechos y deberes. En la democracia, la legitimidad del gobierno se basa en un reconocimiento de poder ascendente que proviene del pueblo.¹⁴³ Para Karl Popper, la democracia, más que ser “un gobierno del pueblo”, es un “tribunal del pueblo”, porque su diseño comprende no tanto la posibilidad irreal de que el pueblo gobierne directamente, sino que el núcleo democrático implica que el pueblo pueda constituirse en juez de su gobierno. El principal valor de la democracia para Popper será la posibilidad de derrocar a los malos gobernantes a través del voto y no de la violencia. Así lo expresa: “Hablando con propiedad, existen únicamente dos formas de gobierno: aquellas en las que es posible derrocar al gobierno sin derramamiento de sangre

¹⁴² AA. VV.: *La hora de la transparencia en América Latina*, Lozano, J., Merino, V. (comps.), Ed. Granica, Buenos Aires, 1996, p. 17.

¹⁴³ *op. cit.*, Bobbio (2002), p. 230.

por medio de una votación, y aquellas en las que esto es imposible [...]”. A la primera, forma Popper le llamará democracia y, a la segunda dictadura o tiranía.¹⁴⁴

Sartori define a la democracia como: “una sociedad libre, no oprimida por una oligarquía cerrada y restringida, donde los gobernantes «responden» ante los gobernados”¹⁴⁵ Es decir hay una soberanía popular, el poder es legítimo porque emana de abajo y obedece a los intereses de la mayoría.

Por su parte, Bobbio enumera los contenidos mínimos del Estado democrático, entre ellos podemos encontrar: derechos de libertad, existencia de partidos en competencia, elecciones periódicas, sufragio colectivo y debate libre de las ideas.¹⁴⁶

Los criterios descriptivos de la democracia según apunta Roberth Dahl son los siguientes: participación efectiva, igualdad del voto, comprensión ilustrada, control de la agenda e inclusión de los adultos.¹⁴⁷ Para Dahl, los beneficios que trae consigo la democracia son varios: ayuda a evitar el gobierno de autócratas crueles; garantiza a sus ciudadanos una cantidad de derechos fundamentales que los gobiernos no democráticos no garantizan ni pueden garantizar; ayuda a las personas a autodeterminarse y proteger sus propios intereses fundamentales; ejercita la responsabilidad moral y fomenta un grado relativamente alto de igualdad política, entre otros.¹⁴⁸

Para Linz, un régimen democrático debe contemplar las siguientes características: 1. Un sistema político basado en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad. 2. Con libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes. 3. Con revalidación periódica del derecho para gobernar. 4. Con inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático. 5. Con participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente.¹⁴⁹

¹⁴⁴ Popper, K. (1995): *La responsabilidad de vivir. Escritos sobre política, historia y conocimiento*, Ed. Paidós, Barcelona, p. 176.

¹⁴⁵ Sartori, G. (2007): *¿Qué es la democracia?*, Ed. Taurus, México DF, p. 39.

¹⁴⁶ Cfr. Bobbio, N. (2008): *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México DF, pp. 45, 46.

¹⁴⁷ Dahl, R. (1999): *La Democracia, una guía para los ciudadanos*, Ed. Taurus, Madrid, pp. 47, 48.

¹⁴⁸ *Ibidem*, pp. 55-72.

¹⁴⁹ *op. cit.*, Villoria (2006), p. 129.

Podemos afirmar entonces que la democracia posibilita la libre expresión, el escrutinio público, el contrapeso de los poderes, la posibilidad de la sanción electoral, todos ellos elementos que, por un lado, hacen inviable la instalación de un poder absoluto y, por otro, *empoderan* a los ciudadanos reconociéndoles derechos de participación, de protesta y propuesta.

Todos estos elementos se convierten en herramientas indispensables para vigilar a los poderes públicos. Sin reconocimiento de la igualdad, sin legalidad, sin información abierta, sin debate plural, ni participación efectiva, (situaciones propias de los regímenes autoritarios y totalitarios), el combate a la opacidad y a la corrupción resulta prácticamente imposible.

En el *Manual de Anticorrupción en la Función Pública*, editado por Transparencia Internacional, se recoge la fórmula de Klitgaard: (Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad – Transparencia). El sistema político que mejor se adecua a la fórmula es la democracia:

“En la democracia bien ejercida no hay monopolio de poder, ya que debe repartirse entre las distintas ramas de gobierno que se controlan unas a otras. Hay poca discrecionalidad, pues la ley es la que debe regular la conducta de los funcionarios públicos, y se facilita la transparencia pues se garantizan la publicidad de los actos de gobierno y la libertad de expresión”.¹⁵⁰

Aunado a ello, la democracia también puede favorecer el desarrollo económico ya que genera certidumbre en las reglas del juego del mercado económico y facilita el Estado de Derecho.

La profundización de la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones son un compromiso que debe asumir todo liderazgo político que quiere contrarrestar la opacidad y la corrupción. El optar por otro régimen político disminuye seriamente las posibilidades de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas. Aunque ello no quiere decir que con la democracia, automáticamente se logran estos objetivos. A veces, incluso, puede suceder lo contrario, las transiciones democráticas pueden abrir espacios de poder, que si no son llenados con instituciones fuertes, pueden ser cooptados por los intereses meramente privados y por los agentes corruptos.¹⁵¹

¹⁵⁰ Cfr. *op. Cit. Lozano, Merino, p. 179.*

¹⁵¹ Por ello, se puede hablar de transiciones exitosas como la española, la chilena o la checa y de transiciones fallidas como la rusa o la egipcia.

Por lo tanto, la democracia exige el fortalecimiento de un Estado de Derecho que haga frente a la corrupción y al crimen organizado. De no hacerlo, el sistema democrático podrá fungir como un mero cascarón sin contenido, que un día se terminará por quebrar, dejando el poder en las mafias o trayendo consigo la añoranza de regímenes autoritarios que imponían de forma más efectiva el orden. Esto no es un simple escenario, sino el panorama que están enfrentando algunas jóvenes democracias latinoamericanas, de Europa del Este y África. Por ello, incluso hoy hay autores que hablan del Estado Democrático de Derecho, como elementos inseparables, que se complementan, tanto en su definición como en su aplicación y ejercicio.¹⁵²

Fortalecer el Estado de Derecho, significa, siguiendo a Guillermo O'Donnell, que nadie puede ser condenado si no es por aplicación de ley previamente sancionada; que los jueces deben decidir con criterios de igualdad ante casos semejantes; que existan posibilidades razonables de defensa legal, y que, la ley sea aplicada por igual, a través de las instituciones asignadas para ello.¹⁵³

Así mismo, también vale la pena señalar, la importancia que debe tener un Estado de Derecho que sea verdaderamente neutral, y que no imponga sus leyes sólo para beneficio de un sector político, económico o social. Stephen Holmes afirma: “Las leyes que favorecen a los intereses especiales son la quintaesencia de la corrupción. Cuando los intereses particulares comienzan a hacerse notar y las pequeñas sociedades (les petites sociétés) a influir sobre la grande, el interés común se altera”.¹⁵⁴ Y continúa páginas más adelante: “Cuando unos pocos privilegiados –digamos, terratenientes, patrones, productores y acreedores– controlan, a discreción, los procesos legislativos, y la adjudicación y la aplicación de la ley, estamos en presencia de un gobierno que se vale de la ley para favorecer a los poderosos.”¹⁵⁵

El Estado de Derecho no sólo se conforma con un complejo entramado legal, con la división de poderes y con el combate a la impunidad (todos ellos elementos de por sí difíciles

¹⁵² José Ramón Cossío afirma que estudiando diversas concepciones del Estado de Derecho, se observan diferentes dimensiones o acentos de su definición, ya sea entendido como: imperio de la ley, límite al poder, fortalecimiento institucional o defensa de los derechos individuales. (Cfr., Cossío, J.: “*Transparencia y Estado de Derecho*” en op. cit. Ackerman (coord.) pp. 101 – 105).

¹⁵³ Cfr. O'Donnell G.: “*Democracia y Estado de Derecho*” en op. cit. Ackerman (coord.) p. 93

¹⁵⁴ Holmes, S.: “*Linajes del Estado de Derecho*” en op. cit. Ackerman (coord.) p. 70.

¹⁵⁵ *Ibidem*, pp. 75, 76.

de construir y de hacer prevalecer en el tiempo). También se requiere de una ética pública enraizada en la sociedad.

El ser humano es un ser sociable, que requiere la ética no sólo por un sentido de sobrevivencia (visión de Hobbes), sino también por un sentido de perfeccionamiento (visión de Aristóteles). De aquí se deriva que la ética tiene dos dimensiones fundamentales. Por un lado, se ocupa de evitar que los seres humanos nos dañemos unos a otros, respetando siempre los derechos de terceros y su autonomía. Pero también, tiene una dimensión de promoción del bien, impulsando los principios de convivencia humana y solidaridad.

Si bien es cierto que la ética guarda una unidad, es necesario mencionar que se debe distinguir entre una ética privada y una ética pública. El ser humano se mueve en dos ámbitos de actuación distintos, el ámbito privado: su conciencia, el mundo de su fe, de sus convicciones, y el ámbito público, lugar propio de las reglas de convivencia social, de las leyes y de la actuación profesional.

Una de las razones por las que se consideran inmorales a los regímenes autoritarios, es precisamente porque confunden estos ámbitos y terminan anulando la vida privada de las personas, tratando de imponer convicciones y queriendo moldear la conciencia de los ciudadanos. Sin embargo, cabe señalar que también se incurre en un error cuando se anula la vinculación que existe entre ambos ámbitos. El ser humano es una unidad antropológica y psicológica que no puede segmentarse según las operaciones que realiza. La virtud personal termina por favorecer la vida en comunidad; por ello, la enseñanza de la ética, incluso en el ámbito personal, tiene relevancia para el ámbito público. Por eso, Victoria Camps afirma: “La vida en común necesita normas, libremente aceptadas, pero normas válidas para todos. De ahí que la ética individual y la colectiva necesariamente acaben convergiendo”.¹⁵⁶

Para Bertrand Russell, como lo explica en su libro *Sociedad humana: ética y política*, la gran tarea en una sociedad implica conciliar los intereses individuales con los colectivos.

“[...] Se puede decir que el objetivo del moralista y del político debería ser tal que produjese la mayor concordancia posible entre la satisfacción individual y la general, para que en la medida de lo posible los actos por los

¹⁵⁶ Ministerio de la Presidencia (1997): *La ética en el servicio público, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, p. 57.*

que se mueve un hombre para buscar su propia satisfacción sean aquellos que produzcan satisfacción a los demás”.¹⁵⁷

Por su parte, Habermas sostiene:

“El necesario equilibrio entre diversas constelaciones de intereses y condiciones de vida no puede, en ninguna comunidad política, producirse *solamente* a partir del cálculo interesado de las propias ventajas de cada uno [...] Será necesaria más bien una «conciencia de pertenencia común» que haga posible que aquellos «asociados y unidos libremente» se identifiquen como ciudadanos.”¹⁵⁸

Podemos sostener que la ética pública sostenida por la virtud de sus ciudadanos es condición fundamental para que la democracia se consolide.

La ética pública se convierte así tanto en un mecanismo de control para evitar la arbitrariedad en el uso del poder público, como un conjunto de principios para encausar las acciones de los funcionarios hacia el servicio y la de los ciudadanos hacia la solidaridad. Por ello, no es exagerado decir que la ética salvaguarda la democracia, preserva los derechos humanos fundamentales, favorece el respeto de los principios constitucionales justos y promueve el ejercicio de buen gobierno.

Por todo ello, el ámbito público requiere hoy, más que nunca, de una capacidad de reflexión y de prudencia, de virtud y coraje cívico; no basta sólo la técnica y la búsqueda de la eficacia. La razón técnica tiene que abrirse a la razón ética, porque el ámbito público no sólo se rige por lógica de medios, sino que necesita el horizonte de los fines. Para el progreso social no sólo es importante una lógica del cálculo, sino también la visión del deber moral. Como apunta Rodríguez Arana, en referencia a una «ética de la solidaridad»:

“[...] la Ética aplicada a la función pública tiene su eje central en la idea del servicio [...] Ética, pues, como ciencia de la actuación de los funcionarios orientados al servicio público, al servicio de los ciudadanos, al compromiso con el bienestar general de la gente [...] a la consecución del bien común”.¹⁵⁹

Y en ese mismo sentido se pronuncia Llano haciendo énfasis en el carácter ético de la libertad, como empeño de construcción de bienes y valores positivos:

¹⁵⁷ Russell, B. (2002): *Sociedad humana: ética y política*, Ed. Cátedra, Madrid, p. 154.

¹⁵⁸ Habermas, J. (2000): *La constelación posnacional. Ensayos políticos*, Paidós, Barcelona, p. 20.

¹⁵⁹ Rodríguez-Arana, J. (2001): *La dimensión ética*, Dykinson, Madrid, p. 13.

“En la democracia, como proyecto de convivencia, el poder político es esencialmente la libertad social entendida como bien común [...] El ideal de la sociedad democrática no es la democracia misma, sino la libertad social como empeño comprometido en la realización de los valores comunitarios”.¹⁶⁰

Así pues, podemos concluir que sólo un gobierno que actúa con ética hace prevalecer el Estado de Derecho, sólo un gobierno ético puede sostener un régimen democrático en el largo plazo y sólo un gobierno ético es un *buen gobierno*.

2.1.3 La nueva gobernanza democrática

Los logros democráticos alcanzados a finales del siglo XX despertaron un gran optimismo y confianza en los gobiernos. Se esperaba demasiado de la democracia. Hoy el panorama es distinto. Hay una decepción generalizada, sobre todo en aquellos países que se han estancado o no han logrado mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Así lo expresa Francisco Rubiales quien hace una dura crítica a los gobernantes se han aprovechado de la democracia para proteger sus intereses personales: “La democracia actual [...] es un edificio sin cimientos, un gigante de barro que, desde sus inicios está siendo modelado por gente que nunca fue demócrata, ni creyó en sus postulados básicos”.¹⁶¹

Aunado a la falta de compromiso ético, la democracia se percibe como disfuncional. En el libro *La reinención del gobierno* que marcó todo un hito en la década de los noventa del siglo pasado, David Osborne y Ted Gaebler argumentan:

“El tipo de gobierno que se desarrolló durante la era industrial, con sus burocracias perezosas y centralizadas, su preocupación por las reglas y las regulaciones, ya no funciona muy bien... [Los gobiernos] se volvieron excesivamente abultados, derrochadores, ineficaces. Y cuando el mundo comenzó a cambiar, no cambiaron con él”.¹⁶²

¹⁶⁰ *op. cit.*, Llano, pp. 106, 107.

¹⁶¹ Rubiales F. (2007): *Políticos, los nuevos amos. Rebeldía ciudadana frente a la democracia degenerada*, Ed. Almuzara, España, p. 272.

¹⁶² *op. cit.*, Osborne, Gaebler, p. 39.

En un análisis similar sobre la situación de la democracia en México, los analistas Jorge Castañeda y Aguilar Camín, hacen un diagnóstico certero: “La democracia mexicana se parece más que nunca al diseño constitucional que la rige, pero es una democracia paralítica. No produce los bienes que se esperaban de ella. Gobierna pero no transforma al país [...]”.¹⁶³

Las causas de este malestar en la democracia son variadas. Hay algunas que tiene que ver con condiciones históricas, como conflictos no resueltos, problemas estructurales o sistemas políticos mal diseñados. Otros por una complejidad mayor en el entorno: incremento poblacional, atomización social, aumento de disponibilidad de información y escasez de recursos.

También, en toda esta situación, hay que considerar la presencia del neoliberalismo radical, que en los años ochenta y noventa, despojó al gobierno de algunas tareas que efectivamente no eran necesarias, pero, en algunos casos, dicha disminución de tareas, no fue acompañado de un fortalecimiento institucional. El propio Francis Fukuyama declara:

“El problema fue que, durante el proceso de reducción del alcance estatal, muchos países disminuyeron la fuerza del Estado o generaron una demanda de nuevos tipos de capacidades estatales que eran débiles o incluso inexistentes. La austeridad que exigían las políticas de estabilización y adaptación estructural se convirtió, en determinados países, en un pretexto para recortar la capacidad del Estado”.¹⁶⁴

Por ello mismo, advierte Fukuyama, es necesario distinguir entre *el alcance* de los objetivos y funciones que pueden asumir los Estados y *la capacidad* para asumir dichas tareas, elaborar políticas públicas racionales y aplicar la ley con efectividad.¹⁶⁵

Sumado a ello, el escaso compromiso de servicio y los grandes espacios de corrupción, terminan generando un problema de legitimidad y desconfianza muy grave.

El panorama de insatisfacción ciudadana que se vive día a día es muy bien descrito por Alejandro Nieto:

“[...] el ciudadano padece cada día las molestias y vejaciones de unas oficinas públicas en la que se forman colas gigantescas ante empleados impuntuales y arrogantes que atienden o informan según su humor y talante personal, cuyos

¹⁶³ AA. VV.: Regreso al futuro, Aguilar, H., Castañeda, J., Ed. Punto de lectura, México, 2010, p 83.

¹⁶⁴ *op. cit.*, Fukuyama, pp. 33, 34.

¹⁶⁵ Cfr., *Ibidem*, p. 23.

jefes son inaccesibles, donde los expedientes se demoran cuando no se pierden y al final se producen resoluciones escandalosamente desiguales, influidas con frecuencia por intermediarios nepóticos o venales sin que jamás valgan de algo las reclamaciones y, lo que es peor, sin que nadie se haga responsable de nada [...]”.¹⁶⁶

Algunas de esas causas de ineficiencia son: personal improvisado, con escasa preparación; funcionarios con poca cultura de compromiso público; una mala planeación que no prioriza ni selecciona adecuadamente un enfoque; sobrerregulación y tramitología; descoordinación de áreas y duplicidad de funciones; falta de medición de indicadores de avance e impacto en la implementación; ausencia de políticas correctivas y sanciones; distanciamiento, y poca capacidad de sinergia cívica, entre otros actores clave..

Ante ello, se requiere una nueva gobernanza, “[...] la (re) construcción de la capacidad de gobernar del gobierno y la fundación de los modos apropiados de gobernar en las condiciones sociales actuales de escasez, adversidad e incertidumbre”.¹⁶⁷

Es decir, la complejidad en la que hoy nos encontramos hace que los gobiernos tengan que responder de una forma muy distinta a como lo venían haciendo. De no ser así, cada vez, los actores gubernamentales se van a ver más rebasados, con el consecuente aumento de la insatisfacción en la democracia, del malestar social y de la fortaleza de los movimientos populistas y autoritarios.

Por ello, uno de los grandes retos del gobierno es mejorar su capacidad para lograr involucrar y comprometer a los diversos actores del desarrollo público; a esta capacidad se le denomina *gobernanza democrática*; un elemento articulador que sirve de “pegamento” de otras capacidades institucionales.

La participación ciudadana es, muchas veces vista por los políticos como una dificultad para la consecución de sus fines, sin embargo sólo en una dinámica de corresponsabilidad del gobierno puede cumplir sus fines y objetivos. Una sociedad democrática requiere de una ciudadanía activa, de otro modo el sistema no puede funcionar de forma saludable. Más aún, en temas como el que atañe a esta investigación; la posibilidad

¹⁶⁶ Nieto, A. (2008): *El desgobierno de lo público*, Ed. Ariel, Barcelona, p. 221.

¹⁶⁷ Aguilar, L. (2006): *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México DF, pp. 12, 13.

de generar una cultura de transparencia y rendición de cuentas sólo es posible con una decidida participación cívica articulada.

El término *gobernanza* incluye diversas definiciones y características. Un autor relevante del tema, es el profesor Guy Peters, quien centra el concepto *gobernanza* en la capacidad de “timonear” del gobierno.

Para Peters existen tres elementos sustantivos que nutren el concepto de *gobernanza*¹⁶⁸ En primer lugar, se sostiene la idea de que el Estado ya no es el actor único en la elaboración de las políticas públicas. Segundo, la gobernanza se configura como la capacidad de sumar a más actores en la producción de bienes públicos. Y, en tercer lugar, la gobernanza no implica un Estado mínimo, donde se deja juego libre a las iniciativas privadas, sino por el contrario, implica un Estado fuerte y activo, pero siempre subsidiario.

Según Peters, “en términos descriptivos, el giro hacia la gobernanza significa que el gobierno ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, que gobierna mediante su propia autoridad, para convertirse en un Estado facilitador”.¹⁶⁹ En el ensayo *Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles*, Peters hace un análisis de las principales variables a considerar en la gobernanza. Algunas de ellas son:¹⁷⁰

- En el modelo de la gobernanza, la administración pública es todo menos autónoma. En lugar de confiar en la capacidad autónoma del gobierno, la tesis es que los programas pueden brindarse mejor por medio de los vínculos con el sector privado.
- La forma en que el modelo de gobernanza concibe el sector público ofrece una visión más positiva y confiable de sus empleados.
- La rendición de cuentas en la gobernanza tiene como núcleo la medición en el desempeño y en los efectos demostrables. Algo fundamental es que en esta rendición de cuentas hay también una corresponsabilidad de la sociedad civil, en tanto que haya sido también colaboradora en la elaboración de la política pública. Ello no quiere decir que se reste la responsabilidad del gobierno, sino que también otros actores, vigilan, evalúan, pero también son responsables.

¹⁶⁸ Cfr. Guy, B. (2001): *La política de la burocracia*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, México D.F.

¹⁶⁹ *op. cit.*, Guy, p. 86

¹⁷⁰ Cfr., *Ibidem*, pp. 85-93

- Se elimina la uniformidad en los servicios públicos, en tanto que se segmenta más la oferta de acuerdo al mercado, en tanto que la gobernanza busca darle una mejor respuesta a los ciudadanos en una sociedad plural y multicultural.

Otra definición importante del gobernanza es la que aporta Rodolfo Vergara, quien la describe como un nuevo esquema de negociación y diálogo entre gobierno y sociedad, que “está transformando el significado de la acción de gobernar, haciéndolo evolucionar hacia una definición de gobierno como un proceso conjunto entre Estado y sociedad, más que como la actividad de una estructura administrativa separada de la sociedad”.¹⁷¹ La vieja idea de que el gobierno es el encargado de resolver los problemas y la sociedad es simple espectadora es precisamente eso: una vieja idea que ya no tiene sustento ni eficacia para la realidad actual.

Por su parte Luis F. Aguilar define la gobernanza como: “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”.¹⁷² Bajo este principio, el gobierno deja de ser el gran conductor de la sociedad para convertirse, más bien, en un articulador que promueve canales reales de participación, que favorece nuevos mecanismos de interdependencia, que cede parte de su poder y de sus recursos para que la sociedad tome cada vez un papel más activo. Por su parte, también los ciudadanos adquieren una visión distinta de su presencia en la vida pública: ya no son meros receptores de las políticas, sino que son artífices de ellas y por ello tienen un deber de participación y coordinación.

La gobernanza desata una dinámica de interacciones positivas entre los diversos actores que promueven el desarrollo en un país. En ese sentido, el gobierno, más que estar preocupado por *hacer* cada vez más tareas y funciones, lo que en realidad debe hacer es establecer las condiciones institucionales para favorecer sinergias.

Podemos constatar la importancia que tiene este nuevo concepto en la ejecución de políticas públicas que buscan como perspectiva central el servicio a los ciudadanos. El gobierno ha dejado de ser el protagonista; su papel sin lugar a dudas es central, pero ya no debe ser el único productor de bienes y servicios. Por lo tanto, la capacidad de gobernar

¹⁷¹ Vergara, R. (2005): *La transparencia como problema*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México DF, p. 38.

¹⁷² *op. cit.*, Aguilar (2006), p. 99.

consiste en favorecer la interacción con los cuerpos intermedios, las familias, los empresarios, la sociedad civil organizada. En una sociedad donde las interacciones son débiles, la capacidad de unir fuerzas, establecer alianzas, compartir recursos y multiplicar bienes se ve seriamente reducida.

Por ello, realmente una democracia no puede funcionar adecuadamente sin ciudadanos que acompañen a su gobierno y se relacionen entre ellos. No sólo se trata de vigilar, sino generar bienes públicos en una dinámica propositiva. La participación ciudadana rinde beneficios indiscutibles a la gobernabilidad, siempre y cuando realmente sea autónoma y cooperativa.

Sumado a ello también, vale la pena señalar que, como en todas las políticas públicas, la participación democrática exige un nivel educativo mínimo que logre canalizar el impulso cívico en propuestas realmente creativas y renovadoras del espacio público. De otra manera caeríamos en una ilusión ciudadana poco correspondida con las necesidades reales de intervención. Así lo considera Aguilar: “Para que la transparencia cumpla su cometido es necesario no solamente que los ciudadanos puedan observar al gobierno, sino para que puedan utilizar la información que han obtenido críticamente es necesario que cuente con «competencia cognoscitiva»”.¹⁷³ Es decir, en el caso de esta investigación es claro que se requiere un nivel educativo aceptable para solicitar la información oportunamente y que esa información recabada sea empleada de la mejor manera y ayude realmente a construir un mejor espacio público.

La gobernanza está sostenida en lo que cada vez más especialistas y organismos internacionales conceptualizan como *capital social*. El potencial de un país ya no se mide sólo en términos de capital físico, financiero, en infraestructura o en indicadores de salud y educación, sino también en su capacidad de interactuar, de conformar redes. Barquero lo explica así:

“No basta, por lo tanto, con disponer de gran cantidad de recursos, como les ocurre a Argentina y Venezuela, es necesario, además, que la economía tenga también una capacidad emprendedora y un entorno social e institucional favorable que los transforme en realidad [...]”.¹⁷⁴

¹⁷³ Aguilar, J. (2010): *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México DF, p. 28

¹⁷⁴ op. cit., Vázquez, p. 143.

Es decir, la riqueza de un país también se mide en términos de factores como la confianza, la participación, la cooperación. Sin estos elementos muchas otras fortalezas de un país se debilitan y se ven incluso amenazadas.

El capital social, como lo define Lyda Judson Hanifan, “[son] esos elementos tangibles [que] cuentan sumamente en la vida diaria de las personas, a saber, la buena voluntad, la camaradería, la comprensión y el trato social entre individuos y familias, características constitutivas de la unidad social”.¹⁷⁵ El capital social está constituido tanto por relaciones informales como por interacciones sociales más estructuradas e incluso por los mismos marcos normativos. “Las comunidades con recursos variados de redes sociales y asociaciones cívicas se encuentran en una posición más sólida para hacer frente a la pobreza y la vulnerabilidad, resolver disputas y sacar partido a oportunidades nuevas”¹⁷⁶

Los elementos que configuran el capital social: valores, normas y asociaciones se implican mutuamente. Los valores normativos y éticos que son compartidos por los ciudadanos en la vida diaria repercuten sobre el funcionamiento de la democracia y de sus estructuras institucionales y también viceversa. Para acrecentar el capital social, la prioridad más importante debe ser la creación de una ciudadanía activa y participativa. La tarea comienza por la creación de capital humano a través del sistema educativo y pasa por la experiencia de participación a través de organizaciones cívicas.

Los efectos positivos del capital social no sólo impactan en términos políticos, sino también económicos. La voluntad de cooperación típica del capital social, se presenta como un elemento clave a la hora de las transacciones comerciales, el cumplimiento de contratos, la garantía del derecho de propiedad, la interacción dentro de las entidades públicas o el cumplimiento de los deberes ciudadanos como el pago de impuestos.

La transparencia, objeto de la presente investigación, se convierte en un elemento fundamental para la creación de capital social y, por lo tanto, para la gobernanza democrática. La opacidad destruye la confianza no sólo hacia las instituciones, sino entre las personas, lo cual dificulta la capacidad de asociacionismo de una comunidad. De esta manera, poco a poco, las personas se van replegando en ámbitos cada vez más estrechos, más individuales,

¹⁷⁵ Cit. por, Putnam, R. (ed.) (2003): *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, Barcelona., p. 10.

¹⁷⁶ Woolcock M., Narayan, D., “Social capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy”, *The World Bank Observer*, p. 226, en Putnam, R. (2003), p. 12

más privados y menos públicos. La sociedad va perdiendo así la capacidad de relación y de cooperación, quedando a merced de grupos de intereses que sí tienen la voluntad de organización.

En sociedades gobernadas por el exclusivo interés particular y la ausencia de cooperación, se requiere una mayor presencia de la coerción externa y el Estado debe incrementar su intervención generando una espiral de entropía normativa ineficaz. Por el contrario, si lo que impera es el sentido de pertenencia y de interconexión entre las comunidades, los costos de transacción y de cumplimiento de la ley son menores. Por ello la necesidad de que el Estado cuente con capital social amplio.

Por otro lado, la falta de confianza privará al sistema democrático de información, transparencia, legitimidad y capacidad para lograr consensos. La efectividad de la acción del Estado se presenta, entre otras causas, porque los ciudadanos acompañan sus acciones aportando ideas e información para la adecuada toma de decisiones.

Por todo lo anterior, se puede considerar que un buen gobierno es aquél que promueve una nueva forma de relación con la ciudadanía, que se vuelve promotor de la gobernanza democrática en donde la participación ciudadana deja de ser un recurso retórico para convertirse en una palanca del desarrollo. En el buen gobierno, la legitimidad gubernamental proviene no sólo de dotar bienes a los ciudadanos, sino de construirlos junto con ellos. Todo esto sólo es posible a través de políticas de transparencia, de acceso a la información pública, de rendición de cuentas que hagan accesible la información, que establezcan mecanismos de control, pero sobre todo que generen una nueva dinámica de relación cooperativa entre todos los actores sociales.

2.1.4 La transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas

James Madison uno de los padres fundadores de Estados Unidos afirmaba:

“Un gobierno del pueblo sin información para el pueblo, o si éste no posee los medios para adquirirla, es el Prólogo a una Farsa o una Tragedia o quizá a las dos. El conocimiento siempre gobernará a la ignorancia y un pueblo que

pretende gobernarse a sí mismo debe armarse con el poder que el conocimiento brinda”.¹⁷⁷

Es cierto, la democracia sólo se puede consolidar como régimen político si tiene en la transparencia uno de sus elementos fundantes. Cuando hay opacidad no sólo la transparencia pierde, sino la democracia misma acota todas sus posibilidades. En un primer momento, pareciera que la opacidad da estabilidad a un régimen democrático ya que la falta de acceso a la información puede protegerlo de los adversarios políticos. Sin embargo, la opacidad se termina convirtiendo en una especie de *termita* que poco a poco debilita a las instituciones favoreciendo la corrupción, la desconfianza y la apatía.

La forma en cómo se fortalecen los regímenes democráticos no es haciéndolos retraer a la obscuridad, sino que su naturaleza es estar plenamente a los ojos del público. La fortaleza de la democracia es que cuenta con los ciudadanos, es que puede y debe junto con ellos fortalecerse y ampliar su capacidad de acción. Como afirma Uvalle: “En la democracia la relación del Estado con los ciudadanos tiene como ámbito central el espacio público. Este no es un territorio exclusivo del Estado, sino que también en él se ejercen los derechos los ciudadanos”.¹⁷⁸

La democracia encuentra su legitimidad en tanto que se hace efectivo el principio de soberanía popular. Esta soberanía es efectiva en la medida en que los ciudadanos pueden, tienen conocimiento y toman parte de las decisiones públicas. Por ello, Trinidad sostiene: “Un gobierno opaco deviene en un gobierno ilegítimo [...] Hoy, el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas son componentes básicos de cualquier modelo que se proclame democrático”.¹⁷⁹

Se parte del principio de que un buen gobierno, como hemos visto, es aquél que obedece al bien común. Este bien se va reconociendo y configurando en el espacio público. Sus ideas, sus decisiones y la evaluación de sus acciones deben estar a la vista de todos, no sólo para que sean escrutadas, sino para que sean construidas en la deliberación pública. De esta forma, es mucho más factible (aunque no siempre sea así) que la acción gubernamental obedezca realmente al desarrollo de las personas y no al interés particular de unos pocos. Por

¹⁷⁷ Cit. por Guerrero, E. (2008): *Para entender la transparencia*, Nostra Ediciones, México DF, p. 49.

¹⁷⁸ Uvalle, R.: “Valor de la transparencia en México” en *Buen Gobierno* núm. 11, 2011, p. 38.

¹⁷⁹ Trinidad, A. (2006): *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México DF, p. 141.

ello, la transparencia y la rendición de cuentas se convierten en un elemento fundamental de la democracia. Por eso Ernesto Emmerich afirma: “La transparencia y la rendición de cuentas dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que éste sirva al bien común y contribuyen a que gobernantes [...] atiendan al interés general antes que sus intereses particulares”.¹⁸⁰

Al generar una mayor observación y participación informada sobre los asuntos públicos el gobierno no sólo gana legitimidad sino eficacia. Tan importante se ha vuelto la diada transparencia-acceso a la información para la teoría democrática que diversos académicos consideran a estos elementos como indicadores de la «calidad democrática».

Para Sosa: “En la medida en que existen medios para conocer los desajustes de la acción gubernamental, se hace más tangible la idea de un mejor gobierno, de una democracia más efectiva y de unos derechos individuales más vigentes”.¹⁸¹ En este sentido, la transparencia robustece la vida pública y fortalece los procesos críticos de la democracia.

El filósofo inglés Jeremy Bentham desarrolló los beneficios del principio de publicidad para la vida pública en su *Essay on Political Tactics*, publicado en 1791. Estos beneficios son: contiene a los funcionarios públicos dentro de su obligación; fortalece la confianza de la ciudadanía y favorece su consentimiento en las decisiones y acciones del gobierno; proporciona a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa, y proporciona al gobierno la facultad de aprovecharse de las luces del público.¹⁸²

Sin lugar a dudas, la democracia requiere de información oportuna para poder ser funcional, de otra forma, con una cultura de secrecía y opacidad el sistema se atrofia y sus procesos se convierten en meras formalidades que no posibilitan el enriquecimiento del debate público y el perfeccionamiento de la toma de decisiones.

En síntesis, podemos afirmar que la democracia requiere controles para evitar el poder absoluto. Por un lado, la división de poderes y la alternancia en el poder ayudan a ello, pero no basta, es necesario que los ciudadanos ejerzan controles a los poderes y partidos. Este control debe ser ejercido de forma permanente y ello sólo es posible a través del acceso a la

¹⁸⁰ Emmerich, G.: “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana” en *Transparencia y rendición de cuentas*, Sosa, J. (comp.), Siglo XXI Editores, México DF., 2011, p. 107.

¹⁸¹ Sosa, J.: “Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio” en *op. cit.*, Sosa, p. 18.

¹⁸² Cfr. Guerrero, E. (2008): *Para entender la transparencia*, Nostra Ediciones, México DF, pp. 17, 18.

información, para que el juicio ciudadano sea razonable y el seguimiento hacia las autoridades sea efectivo.¹⁸³

Por todo ello, podemos afirmar que la transparencia hace posible una democracia no meramente formal o procedimental, sino una democracia de auténticos derechos y contenidos.

Una vez hecha la relación entre la democracia, el buen gobierno y los principios de transparencia y rendición de cuentas, vale la pena hacer algunas definiciones conceptuales.

Para Luna Pla los conceptos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas se implican y complementan. Sin embargo, son conceptos distintos.

“[...] la transparencia trata de una obligación del Estado de hacer pública la información de sus actividades, pero el acceso a la información trata de una obligación del Estado a entregar la información que se le solicite en tiempo y forma. Esto hace de la transparencia una obligación, una política, un elemento de los códigos de ética, y del acceso a la información un derecho fundamental, reclamable y factible de llevar al alto tribunal si no se cumple”.¹⁸⁴

Para Luna Pla, el derecho de acceso a la información es instrumental en tanto que abre la puerta al conocimiento y exigencia de otros derechos. “El derecho de acceso a la información tiene una relación cercana con otros derechos humanos y uso práctico para exigirlos y defenderlos.”¹⁸⁵ Por ejemplo, cuando se conocen los recursos invertidos por el gobierno en infraestructura de vivienda, se abona al derecho humano de una vivienda digna; cuando se supervisa vía la información el gasto en programas sociales, estaremos atendiendo cuestiones como el derecho a la alimentación y el derecho a la salud. Sin información, la defensa de los derechos humanos quedaría reducida a su mínima expresión.

¹⁸³ Como apunta López Ayllón, citando a Achim Berge: el juicio de los ciudadanos sobre el desempeño de sus gobierno presupone que a) el ciudadano tiene la capacidad de emitir un juicio sobre el gobierno, b) que tiene los elementos para hacer de este juicio un asunto razonado e informado, y c) que esta opinión puede ser divulgada y contrastada con aquella de otros ciudadanos”. (Cfr. López-Ayllón, S.: *La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el ejecutivo federal*, en Concha et. al, *Transparentar al Estado: La Experiencia Mexicana de Acceso a La Información*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005, p. 5).

¹⁸⁴ Luna, I. (2009): *Movimiento social del derecho a la información en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, p. 37.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 35.

Eduardo Guerrero propone, en el mismo sentido, una distinción conceptual entre transparencia y acceso a la información, considerando a la transparencia como un instrumento de la rendición de cuentas y al derecho de acceso a la información como un instrumento de la transparencia.¹⁸⁶ Ello quiere decir que el concepto de rendición es el más amplio y la transparencia se incluye en él, aunque con su propia especificidad. De la misma manera, el derecho de acceso a la información sería parte de la transparencia, pero no tanto como una *política* del gobierno, sino como un *derecho* de los ciudadanos.

Por su parte, Ramírez Sáiz considera que: “Desde el punto de vista jurídico, el derecho a la información pública gubernamental es el conjunto de normas legales que regulan el acceso ciudadano a los contenidos informativos de interés público, en particular los que generan los órganos del estado”.¹⁸⁷

Sergio López Ayllón, en tanto, aporta la siguiente definición, resaltando la importancia de la formación de la opinión del ciudadano para poder ejercer plenamente su vida democrática:

“El derecho a la información (contenido en la libertad de expresión en sentido amplio) es la garantía que tienen las personas de conocer de manera activa – es decir, investigando– o pasiva –recibiendo– las ideas, opiniones, hechos o datos que se producen en la sociedad y que les permiten formarse su opinión dentro de la pluralidad, diversidad y tolerancia que supone una sociedad democrática”.¹⁸⁸

Eduardo Guerrero, haciendo síntesis de los estudios de Archon Fung, Mary Graham y David Weil, menciona los tres modelos complementarios de política de transparencia: transparencia para saber, para resolver y para resolver en colaboración [...] ¹⁸⁹ De esta forma la transparencia abarca no sólo la información que debe ser publicada y a la que los ciudadanos tienen derecho de acceder a ella, sino que también comprende la información que tienen las entidades privadas y debe ser conocida por el interés público. Así mismo, la transparencia

¹⁸⁶ Cfr. *op. cit.*, Guerrero, p. 14.

¹⁸⁷ Ramírez, J. (2008): *El acceso a la información pública gubernamental. La gestación de una ley desde las organizaciones cívicas*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente-Universidad Iberoamericana, Guadalajara, p. 24

¹⁸⁸ López-Ayllón, S (2011): *Cuadernos de Transparencia, No.17, El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6o de la Constitución mexicana*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México DF, p. 13

¹⁸⁹ Cfr., Guerrero, pp. 28-38

abarca las interacciones que se realizan entre los particulares para mejorar determinados bienes y servicios.

El tercer concepto que redondea, tanto la transparencia como el derecho de acceso a la información pública, es el de *rendición de cuentas*.

Además de tener claridad sobre *qué* acciones llevó a cabo el gobierno y *con qué* recursos lo hizo posible, la democracia también reclama un *por qué*, una razón y justificación de las medidas emprendidas, así como una valoración global del *costo-beneficio* y de la *efectividad* misma de la acción; a esto es lo que se le denomina rendición de cuentas. Se trata de analizar si los objetivos previstos eran los prioritarios y si los medios utilizados eran los más adecuados.

El concepto *rendición de cuentas* se origina del término inglés *accountability*. A veces este concepto se traduce como control, como fiscalización o como responsabilidad, en tanto que un sujeto o institución puede ser llamado a dar cuentas, a responder. Andreas Schedler señala:

“[...] la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement).”¹⁹⁰

Si alguna de las dimensiones falla, la rendición de cuentas es incompleta. Si, por ejemplo, no hay el diálogo público necesario para dar razones de las acciones emprendidas, entonces no habrá posibilidad de elevar el nivel de razonabilidad de la política pública. O si no existen sanciones efectivas frente a programas mal manejados que derrochan recursos públicos, los funcionarios públicos seguirán escudados en el ámbito de la impunidad.

Por su parte, Jerry L. Mashaw considera que la rendición de cuentas tiene seis componentes:

“En cualquier relación de rendición de cuentas debemos especificar por los menos seis cuestiones importantes: *quién* es responsable o debe rendir cuentas y *ante quién*; *de qué* son responsables cuando son llamados a dar cuentas;

¹⁹⁰Schedler, A. (2009): *Cuadernos de transparencia*, No. 3 *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, México DF, p. 12

mediante qué procesos se puede asegurar que rindan cuentas; qué criterios se utilizan para juzgar el comportamiento putativo; y, cuáles son los efectos potenciales para saber que esos estándares se han violado”¹⁹¹.

Sumado a ello, para una efectiva rendición de cuentas es necesario que se tenga claro, como argumenta Jonathan Fox, la diferencia entre *insumos* (los contratos para construir escuelas), los *resultados* (si se construyó la escuela o no) y los *impactos* (si más niños lograron aprender).¹⁹² Es decir, la rendición de cuentas será más efectiva en la medida no sólo que las normas sean claras y precisas, sino también que los objetivos y los indicadores de gestión estén debidamente establecidos para exigir responsabilidad. Los objetivos deben contemplar aspectos como: enfoque, nivel de concreción y temporalidad. Mientras que los indicadores pueden ser, siguiendo a Carles Ramió, de diversos tipos: indicadores de economía, de actuación, de eficacia, de eficiencia, de equidad, de precepción, de entorno.¹⁹³

Como podemos analizar, la rendición de cuentas va más allá de una mera exigibilidad en el cumplimiento de la ley y de las normas. Aquí ya no estamos hablando sólo de vigilar el respeto a la ley, sino también de exigir racionalidad y efectividad en el uso del poder y de los recursos públicos. La rendición de cuentas abarca, aparte de criterios legales, criterios éticos, financieros, administrativos y profesionales.¹⁹⁴

También vale la pena resaltar que la rendición de cuentas, dentro de la estructura del gobierno se hace no sólo de forma vertical, donde el servidor público informa a su superior jerárquico de los logros y alcances obtenidos, sino que también hay una rendición de cuentas horizontal cuando el titular del Ejecutivo hace lo propio ante el Poder Legislativo.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas no son sinónimos, pero son principios que se implican y complementan. Su desarrollo e “inculturación”, es decir, se requiere del “ethos” y del “nomos”, como planteaba Aristóteles.

¹⁹¹ Cfr. Mashaw, J.: “Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad” en op. cit., Ackerman (coord.), p. 122

¹⁹² Fox, J.: “Transparencia y rendición de cuentas” en op. cit., Ackerman (coord.), p. 122 p. 187.

¹⁹³ Cfr. Ramió C. (2002): *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Ed. Tecnos-Universitat Pompeu Fabra, Madrid, pp. 231 a 234.

¹⁹⁴ Cfr. op. cit., Schedler, p. 31 y 32

Una vez realizada esta primera aproximación conceptual, que ahondará en el siguiente capítulo, vale la pena comprender la necesidad de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública.

Para el juego democrático resulta fundamental que el gobierno sea conceptualizado como una «caja de cristal», donde las actividades que no sean estrictamente confidenciales, puedan ser observadas por todos los jugadores de la arena pública. De esta manera el gobierno deja de parecerse a una «caja de cartón» donde la obscuridad, la opacidad, facilita la corrupción.

Ernesto Villanueva hace una buena síntesis de las razones por las cuales la transparencia y, en específico el acceso a la información son útiles para la vida democrática, ya que ayudan a: 1. Fomentar el principio de seguridad jurídica y de legitimidad democrática, porque todos los ciudadanos saben de antemano cuáles son las reglas del juego, qué es lo que se encuentra prohibido o permitido para ajustar su conducta a pautas razonables de previsibilidad. 2. Ejercer un escrutinio activo de los gobernados sobre las actividades de los servidores públicos y las empresas privadas que operan bajo concesión pública. 3. Promover que tanto los ciudadanos como los servidores se encuentren en mejores condiciones para la toma de decisiones de su vida cotidiana, su negocio o mandato público. 4. Reducir el rumor en la opinión pública y aumentar las noticias confirmadas con información oficial. 5. Fomentar el acceso equitativo con igualdad de oportunidades para participar en las más distintas actividades de la vida nacional.¹⁹⁵

Becerra y Lujambio consideran que la democracia, al no poder ser ejercida directamente, sino a través de los órganos del Estado, se realiza de forma representativa, lo que puede a veces distanciar al ciudadano del servidor público, sin embargo:

“[...] las leyes de transparencia introducen una modificación a esa concepción, pues el acceso a la información a partir de solicitudes formuladas *directamente* por el ciudadano, sin *mediación institucional alguna*, configura una forma de *control directo* (no mediado) del gobernado sobre el gobernante.

¹⁹⁵ Cfr. *op. cit.*, Luna, pp. 83, 84

Es por ello que las leyes de transparencia han venido a transformar, silenciosamente, el modo en que se ejerce democráticamente el poder”.¹⁹⁶

La transparencia, de esta forma, mantiene un continuo en la forma en como el gobierno es vigilado y acompañado por los ciudadanos, lo cual favorece (aunque no garantiza plenamente) que se actué en razón del interés colectivo.

Becerra y Lujambio lanzan diversas preguntas sobre la cuestión democrática y el alcance que puede tener la transparencia y el acceso a la información:

“¿Se puede crear un entramado legal e institucional que permita evitar o al menos reducir la arbitrariedad de las personas a las que elegimos para representarnos o para gobernar?, ¿es posible reducir la asimetría de información entre lo que el gobernante sabe y el público puede conocer?, ¿se pueden establecer puentes que comuniquen sistemáticamente las decisiones del gobierno al público?”¹⁹⁷

Indudablemente, responden Becerra y Lujambio, la transparencia y el acceso a la información pública no resuelven todo el problema, pero son parte de la solución. En la medida en que exista transparencia y la información pública sea accesible, las decisiones públicas tenderán menos a la arbitrariedad, los electores tendrán mayores elementos para elegir de forma informada, los empresarios podrán tener espacios de competencia más justa, y las organizaciones se articularán de mejor manera.

La transparencia permite el acceso a información relevante, por la cual un ciudadano puede conocer la estructura, la composición y los procesos sustantivos de su gobierno. Por ejemplo, los tabuladores de sueldos de los empleados, los resultados de desempeño académico de cada escuela, los padrones de beneficiarios de los programas sociales o las bases de datos de indicadores de gestión. Toda esta información es importante para conocer la función pública y someter a escrutinio público a las autoridades gubernamentales, lo cual permite una mejor funcionalidad del sistema y protege distintos bienes de las personas.

Otro importante beneficio de la transparencia y el acceso a la información pública es la reducción de las asimetrías de la información. Cuando hay grandes asimetrías, la

¹⁹⁶ Becerra, R., Lujambio, A.: “¿Por qué constitucionalizar?” en *Democracia, Transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario*, López-Ayllón, S., Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México DF, 2006, p.174 y 175.

¹⁹⁷ *Ibidem.*, p. 176.

información termina por convertirse en un recurso escaso del cual sacan ventajas tanto los funcionarios, como los políticos y también los empresarios, quienes en el transcurso del tiempo establecen alianzas oscuras que poco tienen que ver con el bien público y mucho con su interés privado. Al respecto Vergara señala:

“En la medida en que todos los niveles de gobierno hagan disponible al público la información necesaria para juzgar la calidad de sus políticas, su nivel de desempeño y los resultados objetivos, se reducirá la asimetría de información y será posible que la sociedad recupere control sobre sus gobiernos”.¹⁹⁸

Este control del que habla Vergara es fundamental en cuestiones como la claridad en el sistema de compras de un determinado gobierno; las bases para las licitaciones o adjudicaciones directas; los requisitos y tiempos de trámites; el derecho a recurrir a alguna decisión ante los tribunales, entre muchos otros procesos. Las asimetrías de información, por el contrario, generan desequilibrios y posibilitan la manipulación, aumentando los grados de incertidumbre.

Desde una perspectiva de la teoría de la elección racional, Arellano afirma que: “Dado que está en el interés oportunista de los burócratas mantener las asimetrías de información otorgadas por el diseño institucional tradicional, la transparencia no podrá llegar ni formarse desde dentro de las propias burocracias pues tal cosa sería irracional [...]”.¹⁹⁹ Por ello se requerirá aumentar, para el burócrata, el costo de dicha asimetría.

La transparencia también tiene una ventaja respecto a los mecanismos de control intragubernamental que hay que establecer. En la medida que hay ciudadanos que pueden conocer lo que sucede al interior del gobierno, la autoridad no tendrá que abultar los procesos internos de control y podrá redirigir los recursos materiales y humanos hacia procesos realmente sustantivos. Vergara afirma: “La asunción de las labores de vigilancia por parte de la sociedad ayuda a desregular procesos y disminuir los costos de vigilancia de las organizaciones públicas”.²⁰⁰

¹⁹⁸ Vergara, R. (2005): *Cuadernos de transparencia, No. 5 La transparencia como problema*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México DF, p. 35.

¹⁹⁹ Op. cit. Arellano en Ackerman (coord.), p. 270.

²⁰⁰ op. cit., Vergara (2005), p. 39.

En cuanto a las ventajas de índole económico, la transparencia también tiene mucho que aportar. De hecho, como se verá en el siguiente capítulo, una parte del impulso de la transparencia se debe a la presión de distintos organismos internacionales que han advertido sobre la necesidad de reducir los espacios de opacidad en las transacciones comerciales, así como las asimetrías de la información que no permiten generar una verdadera competitividad. Por ello, la opacidad no sólo afecta al sistema político, sino al económico al generar monopolios y bolsas de exclusión. Al respecto, Guerrero sostiene:

“La transparencia es un instrumento que permite robustecer la estabilidad y desarrollo económicos. Las economías son más eficientes cuando se difunde amplia y oportunamente información relevante para la toma de decisiones de los actores económicos. En contraste, la opacidad informativa acarrea grandes costos: menor producción nacional y competitividad empresarial, inequitativa distribución de los beneficios y diversos riesgos económicos. Asimismo, los economistas han señalado que las crisis financieras son menos probables cuando predomina la transparencia informativa tanto en el ámbito gubernamental como en el sector privado”.²⁰¹

Así mismo, la transparencia “[...] es un atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación”.²⁰² Es decir, aumenta, la posibilidad de interacción y de enriquecimiento mutuo por parte de los actores sociales, económicos y políticos, favoreciendo, como hemos apuntado anteriormente el capital social y la gobernanza democrática.

Al argumento de que la transparencia hace vulnerables a los gobiernos, Bentham responde que ocurre exactamente lo contrario. La transparencia fortalece al gobierno al permitirle conocer de manera más exacta los deseos de los gobernados. Se trata de un mecanismo cognoscitivo que opera en dos direcciones simultáneas. “«Cuanto más importa a los pueblos el conocer la conducta de los que gobiernan, otro más importa a éstos últimos el conocer los verdaderos deseos de los primeros. No hay cosa más fácil que esto en el reinado de la publicidad...»”²⁰³

²⁰¹ *op. cit.*, Guerrero, p. 52.

²⁰² *Ibidem*, p. 12.

²⁰³ *op. cit.*, Aguilar, J., p. 20.

Como síntesis de lo hasta ahora enunciado, se puede afirmar que la transparencia y el acceso a la información pública traen varias ventajas para el fortalecimiento de la democracia: evaluación de los gobernantes, rendición de cuentas, control del poder público, fortalecimiento de la autoridad política y detección y corrección de errores.²⁰⁴

Pero cabe resaltar que, para que esto sea posible, se requiere no sólo la *posibilidad* de ejercer un derecho, sino el suficiente grado de ciudadanía para que realmente opere este principio junto con el acceso a la información pública.

2.2 La necesidad de la transparencia en el contexto histórico de México

2.2.1 El régimen autoritario mexicano

Si bien, como se ha apuntado, la transparencia es necesaria en cualquier régimen de gobierno y responde a uno de los elementos sustantivos de la democracia, en México, la importancia de esta política era todavía más necesaria en el periodo de transición democrática que vivió México, dado el largo período de régimen autoritario que vivió el país de forma ininterrumpida durante 71 años. Carlos Ugalde relata:

“La trascendencia y la urgencia política de aprobar en México una ley sobre el derecho de acceso a la información pública gubernamental estriban en la inaceptabilidad de un hecho básico: durante la fase autoritaria del régimen político (1917-2000) prevalecieron la opacidad y la secrecía. Los gobernantes no eran transparentes porque los datos que poseían eran restringidos y prácticamente inaccesibles a los ciudadanos. Además, los funcionarios no estaban obligados a proporcionarlos... La cultura de la secrecía y las dádivas informativas caracterizaron durante décadas a los dirigentes del país. La autoridad operaba bajo la lógica del ocultamiento”.²⁰⁵

El desarrollo histórico del sistema político mexicano fue verdaderamente *sui generis*, ya que formalmente el país era una democracia representativa federal, pero la realidad es que se vivía en régimen autoritario.

²⁰⁴ Cfr. *Ibidem*, pp. 30-34.

²⁰⁵ *op. cit.*, Ramírez, p. 7.

En 1990, el literato Mario Vargas Llosa hizo una aguda crítica al sistema mexicano cuando afirmó:

“[...] Recuerdo haber pensado muchas veces sobre el caso mexicano con esta fórmula: México es la dictadura perfecta. La dictadura perfecta no es el comunismo, no es la Unión Soviética, no es la Cuba de Fidel Castro: es México porque es una dictadura de tal modo camuflada que llega a parecer que no lo es, pero que de hecho tiene, sino uno escarbara, todas las características de una dictadura”.²⁰⁶

Vargas Llosa consideró al régimen mexicano como la «dictadura perfecta» y no le faltaba razón. En primer lugar, era un régimen autoritario que no perpetuaba a un solo hombre en el poder (lo cual claramente hubiese sido identificado como una dictadura), sin embargo, no permitía la alternancia: sólo el partido oficial era el que podía ganar las elecciones. En segundo lugar, toleraba un cierto grado de crítica, como una válvula de escape de la irritación social, pero perseguía y censuraba a buena parte de la prensa. En tercer lugar, el régimen era camaleónico en su identidad ideológica, lo cual le permitía aglutinar desde sectores conservadores hasta de izquierda, a pesar de la inconsistencia programática que ello pudiera representar. Por último, era un sistema que, como se verá más adelante, cooptaba a los disidentes, con lo cual desarticulaba a la oposición.

Con acierto Pablo González Casanova escribiría en 1965 un libro que constituiría el primer gran estudio jurídico y sociológico del sistema político mexicano. En el expone:

“Los partidos, el sufragio, las elecciones, los «tres poderes», la «soberanía de los estados federales», y en general todo el aparato de la democracia tradicional operan en tal forma que las decisiones políticas nada o poco tienen que ver con los modelos teóricos de «la lucha de partidos que institucionalizan el cambio del poder», o con el equilibrio y control de unos «poderes» por otros, o con una «federación de estados libres y soberanos»”.²⁰⁷

El sistema político mexicano en realidad no se adecuaba a un sistema político específico dada esta combinación de identidades y de la esquizofrenia, entre formalidad y realidad entorno

²⁰⁶ Cit. por Aguayo, S., (2010): *La transición en México, una historia documental 1910-2010*, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México DF, p. 392.

²⁰⁷ González, P.: (1975): *La Democracia en México, Ediciones Era, México DF, p. 23.*

a la cual se configuró el sistema político; un trastorno cultural de simulación e hipocresía que afectó y sigue afectando la vida institucional del país.

Jorge Carpizo escribió en 1978, el libro “El presidencialismo mexicano” que se convertiría en un clásico, no sólo por ser el primer ensayo jurídico de gran calado sobre el régimen, sino por la honestidad del mismo en una época en la que no era fácil elaborar esas aseveraciones. En él cita a diversos autores como Arturo González Cosío, Daniel Moreno y Manuel Camacho, quienes tratan de explicar las causas del peculiar del sistema político mexicano. Al final recoge algunas de estas explicaciones y elabora las propias señalando:

“En mi criterio, las causas del predominio del presidente mexicano son:

a. Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

b. El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.

c. La integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.

d. La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.

e. La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.

f. La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.

g. La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.

h. Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.

- i. La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.
- j. El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.
- k. Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.”²⁰⁸

Con estas características expuestas del presidencialismo mexicano queda claro que el sistema político mexicano tenía las propiedades de los regímenes autoritarios.

Los politólogos María Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas explican las bases del régimen posrevolucionario: “Fueron dos los pilares en los que se basó el régimen autoritario posrevolucionario que se confirmó en los años veinte y treinta: un Estado fuerte cada vez más centralizado e intervencionista, y un «partido de la Revolución» hegemónico y muy relacionado con el aparato de Estado”.²⁰⁹ Es decir, la vida social y política se articulaba entorno al Estado, que, a su vez, se ordenaba forzosamente a través del partido hegemónico.

En el ensayo que escribió en 1995 Enrique Krauze y que tituló *La presidencia imperial* afirmó: “México no es una monarquía absoluta y hereditaria pero los vaivenes de su historia política recuerdan a veces las *Vidas de los doce Césares* de Suetonio”.²¹⁰ Esta vida de “césares” que gozaron los altos funcionarios del régimen abarcaba desde el control de las organizaciones sociales hasta la inmunidad judicial *de facto*. Pero no sólo ellos eran los protegidos sino toda “la corte” de familiares y amigos que ellos desearan. Al final del recuento Krauze señala:

“No está escrita la historia de la democracia en México porque la democracia en México no existe. Lo que ha existido a través de los siglos es lo contrario al poder responsable, compartido, acotado, característico de la democracia: el

²⁰⁸ Carpizo, J. (2004): *El presidencialismo mexicano*, Siglo Veintiuno Editores, México DF, pp. 23-25.

²⁰⁹ Cook, M., Middlebrook, K., Horcasitas, J.: “Las dimensiones políticas del ajuste estructural: actores, tiempos y coaliciones” en *Sistema Político Mexicano. Antología de lecturas*, González, F. , Reveles, F., UNAM- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2007, p. 43.

²¹⁰ Krauze, E. (1998): *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, Tusquets Editores, México DF, p. 157.

poder irresponsable, exclusivo, ilimitado de los monarcas en turno, cualesquiera que sean sus denominaciones formales”.²¹¹

Esta “monarquía presidencial” se replicaba en diversas estructuras de características oligárquicas y conservadoras, donde el gobernador o el presidente municipal en turno trataban de emular al gran monarca federal reproduciendo las formas antidemocráticas de control.

A continuación se analiza de manera más detallada el presidencialismo mexicano, esto es fundamental para entender a fondo el sistema político mexicano y comprender por qué las capacidades institucionales se fueron concentrando y, a la vez, deteriorando.

2.2.2 El presidencialismo “metaconstitucional”

Para Amparo Casar, la excepcionalidad del presidencialismo mexicano está en que el Ejecutivo ha logrado anular la acción del conjunto de instituciones políticas que la Constitución concibió y estableció para compartir y contrabalancear el poder. Al hacerlo, se anuló también la división de poderes, tanto horizontal (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como la vertical (poder federal/poder local), dando como resultado lo que se denomina un gobierno indiviso y unitario.²¹²

Para Casar, es claro que el Poder Ejecutivo del México del siglo XX buscó extender sin límite su margen y ámbito de acción, constituyéndose en el centro de la vida nacional mediante “la colonización de las instituciones políticas diseñadas para compartir y hacer contrapeso al poder presidencial”.²¹³ Al no haber contrapesos, este poder fue abusando de sus facultades.

Aunque la constante en la historia posrevolucionaria es la concentración de poder en manos del titular del ejecutivo, la historia del presidencialismo mexicano registra cambios importantes en su base de poder. El presidencialismo no nació tan fuerte como se conoció décadas más adelante. A pesar de un diseño constitucional que vislumbró un ejecutivo fuerte;

²¹¹ *Ibidem*, p. 191.

²¹² Cfr., Hurtado, J. (2001): *El sistema presidencial mexicano*, Universidad de Guadalajara-Fondo de Cultura Económica, México DF, p. 69

²¹³ Casar, A.: “Cien años de política” en *México 2010 El juicio del siglo*, Casar, A., González, G. (eds.), Ed. Taurus, México DF, 2010, p. 39.

en una primera etapa la base del poder se encontraba en el ejército, ya que sin esta institución era imposible gobernar. Hacia finales de los años treinta y principios de los cuarenta, las fuerzas armadas dejaron de ser la principal fuerza de apoyo del gobierno y fueron sustituidas por las organizaciones sociales y por el extenso aparato burocrático que se incorporaron al partido en el poder.

Plutarco Elías Calles, presidente de la República de 1924 a 1928 y jefe máximo hasta 1935, es acreditado como el artífice del presidencialismo y quien sentó las bases del Estado interventor en la economía. Lázaro Cárdenas (1934-1940) continuó la labor iniciada por Calles: la contención de otras fuentes de poder como el ejército y los caciques locales y la ampliación de las facultades gubernamentales para intervenir en la economía. Pero también transformó a las fuerzas sociales en organizaciones que tendrían la tarea de agregar, articular y controlar las demandas de la sociedad al tiempo de prestar apoyo y legitimidad a los gobiernos de la Revolución.

Desde Cárdenas y hasta finales de los sesenta, la evolución del presidencialismo puede verse como el proceso por el que sexenio tras sexenio el poder presidencial fue ampliándose y consolidándose, ya fuera a través de vías legales o del uso de sus facultades metaconstitucionales. Las amplias bases sociales que se allegó el gobierno mexicano constituyeron una poderosa fuente de legitimidad y poder para el ejecutivo, a la que vino a agregarse las altas tasas de crecimiento acompañadas de un gasto social gubernamental creciente.

Según Jeffrey Weldon hay cuatro condiciones necesarias que dan cuenta del presidencialismo en México:

- “1) un sistema presidencialista basado en la Constitución; 2) un gobierno unificado, en el cual el partido gobernante controla la Presidencia y ambas Cámaras del Congreso; 3) la disciplina en el interior del partido gobernante;
- 4) un Presidente que es el líder reconocido del partido gobernante”.²¹⁴

Weldon considera que estas cuatro características se implican y se complementan mutuamente. Si alguna de estas cuatro condiciones comienza a perderse, el presidencialismo se fractura. Y en realidad fue así, el sistema presidencial comenzó a desmoronarse cuando se debilitaron esas condiciones, en especial, la segunda.

²¹⁴ Weldon, J.: *“Las fuentes políticas del presidencialismo en México” en op. cit., González, Reveles, p. 127.*

Una de las fortalezas de poder más importantes del Presidente en este régimen fue ser el jefe absoluto del Partido Revolucionario Institucional. Con lo cual había *de facto* un control sobre la designación de legisladores y de otros cargos ejecutivos, además de la posibilidad de designar a su sucesor y de otorgar espacios de representación a distintos sectores como el campesino y obrero.

Como explica Sojo, durante muchos años el poder se ejerció mediante la disciplina y la negociación al interior de un sistema con competencia electoral débil pasando por alto a las instituciones que dividen el poder. En este sistema político, la concentración del poder presidencial permitía que los “conflictos inherentes a la pluralidad social quedaran inhibidos y se gestionaban al margen de los fundamentos de la representación democrática de las instituciones”. Estaban vigentes mecanismos de poder distintos a los previstos por la Constitución, y contrarios a los principios de división de los poderes y al apego irrestricto a la legalidad, pues “la abrumadora mayoría del partido en el Gobierno impedía operar correctamente el sistema de pesos y contrapesos previstos en la Carta Magna”.²¹⁵

Una de las formas de someter al poder legislativo fue la ausencia de reelección. Si bien, la lucha revolucionaria nació bajo el grito de “sufragio efectivo, no reelección”, dicha consigna se dirigía al titular del Poder Ejecutivo, la no reelección de los legisladores estaban fuera de la agenda. Sin embargo, en los años treinta del siglo pasado se incluyó la no reelección de los legisladores como parte de la “agenda revolucionaria”; el resultado fue el fortalecimiento del poder ejecutivo y el debilitamiento del legislativo. Los diputados y senadores carecieran de carrera política y de experiencia suficiente para servir de contrapeso al presidente.

Además, con la eliminación de la reelección, se lograrían dos objetivos políticos más: uno, la dependencia del actor político a la estructura partidista y al Presidente de la República (quien serían el único que autorizaría el siguiente escalón de su carrera política);²¹⁶ dos, el evitar el arraigo popular de los liderazgos y que estos crecieran más allá de la voluntad presidencial. Así lo explican Elizondo y Nazif:

²¹⁵ Cfr., Sojo, E. (2005): *De la alternancia al desarrollo, Políticas públicas del Gobierno del Cambio*, Fondo de Cultura Económica, México DF, pp. 26, 27.

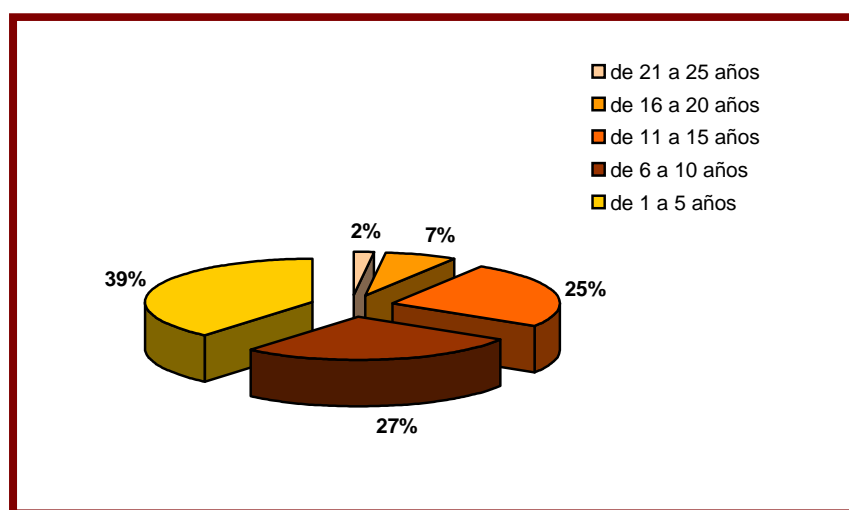
²¹⁶ De esta forma, el legislador no se preocuparía por rendir cuentas a la ciudadanía, sino por rendir pleitesía a su jefe político

“Para entender el debilitamiento de las fuerzas políticas locales y su final sometimiento a la organización nacional del partido es necesario ver cómo la no reelección consecutiva alteró las opciones institucionales de carrera política y obligó a los políticos a cambiar de estrategias para lograr promoverse. La rotación sistemática de cargos vino a imposibilitar el desarrollo de carreras «internas» en la Cámara de Diputados, el Senado, las legislaturas locales y los gobiernos municipales [...]”.²¹⁷

El dominio del ejecutivo no solo limitó la participación del poder legislativo, sino también del judicial. Incluso, hasta antes de las reformas constitucionales de 1995, el poder formal de la Suprema Corte de Justicia para controlar la constitucionalidad fue muy limitado. Aunque no formalmente, el presidente podía influir en el nombramiento y la remoción de los ministros de la Suprema Corte; la movilidad judicial no garantizó la permanencia en el cargo de ministro. Más de una tercera parte de los ministros que ocuparon la Corte entre 1934 y 1994 duraron en su cargo solo de 1 a 5 años, periodo que coincide con el ciclo presidencial.

Gráfica 2.1

*Años de duración en el puesto de Ministro (1934-1994)*²¹⁸



²¹⁷ Nacif, B.: “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México” en *Lecturas sobre el cambio político en México*, Elizondo, C., Nacif, B., (comps.), Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fondo de Cultura Económica, México DF, 2002, pp. 87, 88.

²¹⁸ Magaloni, B.: “El poder judicial en el siglo XX” en *Gran Historia de México Ilustrada. Tomo 9, El siglo XX mexicano I*, Loaeza, S. (coord.), Ed. Planeta DeAgostini, México DF, 2002, p. 78.

Javier Hurtado considera que este presidencialismo generaba algunas ventajas para la gobernabilidad como la eficacia resolutive de las decisiones, la certidumbre en la ejecución y la disciplina partidista que lograba alineamiento institucional. Sin embargo, también generaba múltiples desventajas como la concentración de decisiones en una sola persona y el carácter colegiado de las mismas; la falta de reflexión y crítica que propiciaba una certeza no fundada de que todo lo que se decidía era adecuado; la exclusión de diversos sectores en la planeación y diseño de su propio futuro, así como una disciplina muchas veces basada en el reparto de dádivas o en la amenaza permanente a quedar fuera del sistema de privilegios.²¹⁹ Por ello queda claro que el sistema presidencialista facilitaba las decisiones, eso es innegable, pero no calidad de las mismas.

El régimen presidencial en México va de la mano también de una cultura paternalista, donde la dirección del país se entiende de modo prácticamente unipersonal. El Presidente es el “gran salvador” que alinea no sólo los esfuerzos institucionales, sino también los de la nación entera.

En este sentido, son interesantes las afirmaciones de dos ex presidentes. José López Portillo declara:

“En México [al presidente] se le otorgan jurídicamente ciertas funciones que establece el artículo correspondiente de la Constitución, pero, además, la sabiduría política del pueblo de México le otorga a ese centro de poder otras funciones que son extraconstitucionales o metaconstitucionales, entre ellas dos fundamentales: la de conductor de la lucha de clases: ésa es la función metaconstitucional más exquisita que se le otorga al presidente de la República [...]”²²⁰

El ex presidente Miguel de la Madrid también habla de este factor centralista de poder y liderazgo:

“Además del ejercicio propio de las facultades de tipo administrativo, el presidente de la República tiene implícitas las facultades esenciales de dirección política de su gobierno [...] Así, desempeña el liderazgo político fundamental de la nación, no sólo frente a la administración pública federal

²¹⁹ Cfr., *op. cit.*, Hurtado, p. 192.

²²⁰ *Ibidem*, p. 188.

sino como líder superior del partido en el gobierno, como árbitro de conflictos sociales entre grupos y organizaciones sociales y, en ocasiones, aun entre particulares que piden su intermediación y, en general, como líder moral de la nación”.²²¹

Sin lugar a dudas se trata de una visión no sólo idílica sino peligrosa de la forma en cómo se concibió al Poder Ejecutivo. Ello, en vez de ser un atributo del sistema, se constituía en un lastre porque cercenó la capacidad creativa y de participación ciudadana.

Factores como la concentración del liderazgo, partido hegemónico, amplias bases organizadas corporativamente, objetivos sociales, legitimidad revolucionaria y tradición autoritaria, contribuyeron a la concentración del poder en la presidencia y a la estabilidad del sistema. Una estabilidad que sería envidia de los países de América Latina, donde acontecieron más de treinta golpes de Estado. Incluso, algunos regímenes autoritarios trataron de estudiar cómo operaba el sistema mexicano para copiar sus atributos.

Un elemento importante y positivo del presidencialismo mexicano fue la desmilitarización del mismo. Esto fue valioso porque, si bien hubo momentos de dura represión, el régimen autoritario mexicano fue de los menos sanguinarios de América Latina y ello se debe, en buena parte, a dicha desmilitarización. El último presidente militar fue Ávila Camacho que gobernó entre 1940 y 1946. Así explica González Casanova este hecho:

“Que México ha controlado y superado la etapa del militarismo es un hecho innegable. El militarismo ya no representa en la política mexicana esa amenaza permanente y organizada que actúa en forma de cuerpo político, imponiendo sus condiciones con la fuerza y amenazando con romper la paz si no recibe prestaciones especiales, fueros y privilegios, como grupo escogido y poderoso dentro de la nación”.²²²

Los militares supieron encontrar su lugar en el sistema político mexicano. Los grandes generales fueron tratados con respeto y se les facilitaron importantes privilegios económicos.

²²¹ *Ibidem*, p. 189.

²²² *op. cit.*, González (1975), pp. 51, 52.

Ello facilitó que el Ejército fuera madurando y consolidándose como institución hasta ganar un alto prestigio en la sociedad mexicana.²²³

Para concluir este apartado, vale la pena señalar que había un límite claramente establecido en el presidencialismo para evitar la repetida tragedia de la perpetuación en el poder de una sola persona: este límite es la clara temporalidad del mandato, expresada no sólo en los seis años de la duración del cargo (que en un principio era de cuatro), sino también en la imposibilidad de la reelección no sólo consecutiva, sino absoluta. Este límite que genera la no reelección, hacía que el presidente, aún y cuando tenía todo el poder durante su sexenio, una vez terminado este, dejaba de participar abiertamente en política y daba paso a su sucesor, sin la posibilidad y amenaza de querer volver a gobernar.

El presidencialismo tenía como únicos límites otros poderes fácticos como el ejército, la Iglesia y los empresarios, así como también los otros caudillos locales. Si bien, estos poderes no estaban por encima de la figura presidencial, tampoco el Presidente podía pasar por encima de ellos, sin sufrir consecuencias negativas. Por ello, tenía de alguna forma que darles su espacio y negociar con ellos.

González Casanova hace un excepcional resumen del poder presidencial en México que bien puede servirnos a manera de conclusión:

“El análisis de todas las instituciones implantadas en México según el modelo de gobierno de la teoría política euroamericana revela que hay un partido preponderante, dependiente y auxiliar del propio gobierno, que el movimiento obrero se encuentra en condiciones semejantes de dependencia, que el Congreso es controlado por el presidente, que los estados son controlados por la federación, que los municipios son controlados por los estados y la federación, y, en resumen, que no se da el modelo de los «tres poderes», o el sistema de los «contrapesos y balanzas»... sino una concentración del poder: a) en el gobierno; b) en el gobierno del centro; c) en el ejecutivo, y d) en el presidente”.²²⁴

²²³ Ello tiene relevancia más aún, siendo parte de Latinoamérica una región donde los militares no sólo excedieron sus facultades, sino que se asumieron como dictadores y como violadores sistemáticos de los derechos humanos; basta con recordar experiencias tan dramáticas como la chilena y la argentina.

²²⁴ *Ibidem*, p. 45.

El proyecto presidencialista culminó prácticamente en la era Salinas de Gortari, como se verá más adelante. Ahí alcanzó su máximo poder y también presencié su caída. Carlos Salinas llegó al poder a través de un gran fraude electoral. Supo recomponer su liderazgo con reformas audaces y con un control aún mayoritario de la Cámara de Diputados, pero también con importantes acuerdos con la oposición. Y aunque controló medios de comunicación, persiguió a los liderazgos de izquierda y construyó una red de corrupción con la iniciativa privada nunca antes vista, al final su gobierno se desplomó en 1994 por diversos acontecimientos antes mencionados: la insurrección zapatista, el asesinato del candidato presidencial del PRI y la fuerte crisis económica de la cual fue corresponsable. José Luis Tejeda define así al salinismo:

“El salinismo es una suerte de poder transversal que atraviesa a todos los ámbitos de la economía, la política, los medios de comunicación, el ámbito judicial, la cultura y la academia. Es un tipo de poder fáctico y faccioso que amarra intereses hacia arriba y se convierte en el pivote de la restauración autoritaria... De hecho el gobierno de Salinas fue la expresión más acabada del modo de dominación priísta en la última parte del siglo pasado”.²²⁵

Y así, como fue su expresión más completa, también ahí es donde implosiona, tanto por acumulación, como por hartazgo.

2.2.3 Sistema electoral sin autonomía

México ha sido el único sistema presidencial de formalidad democrática que ha combinado el arreglo constitucional con un sistema de partido casi único. Aunque en las sucesivas elecciones para el Congreso Federal siempre compitieron más partidos, lo cierto es que lo hacían con pocas o nulas posibilidades de obtener el triunfo. Esto fue así durante más de cinco décadas debido al absoluto control que el presidente en turno y el partido en el poder mantuvieron sobre la arena electoral. Este control se manifestaba en la capacidad de establecer las reglas electorales, de manipularlas y de anularlas a conveniencia.

²²⁵ Aburto, H.: *“El sistema político mexicano en movimiento. Situación actual y perspectivas”*, op. cit., González, Reveles, p. 416.

De hecho, es hasta entrada la década de los noventa del siglo XX que en México comienzan a llevarse a cabo competencias más justas y equitativas, condición necesaria para que un régimen pueda denominarse democrático.

Carlos Elizondo y Benito Nacif expresan cómo los procesos electorales estaban férreamente controlados:

“El organismo encargado de organizar las elecciones surgió en 1946 como una mera dependencia del ejecutivo. Es decir, fue diseñado para operar como agente del presidente de la República, quien en la práctica era al mismo tiempo el líder del PRI. En los años setenta se creó la Comisión Federal Electoral, cuerpo colegiado presidido por el secretario de Gobernación en el que estaban representados, además de las dos cámaras del Congreso, los partidos de oposición. Aún así, dicha composición no evitaba que el jefe del ejecutivo tuviera el control sobre la toma de decisiones”.²²⁶

Sería hasta mediados de los años noventa cuando el Instituto Federal Electoral gozara de plena autonomía y los procesos de vigilancia y validación, ya no estarán subordinados al titular del Poder Ejecutivo.

Remontándonos a la historia, desde la fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 (después convertido en PRI), la cultura del fraude electoral fue una parte propia de ese sistema hegemónico. Hubo durante esos años de todo: las urnas se rellenaban antes de comenzar las votaciones, los operadores políticos del régimen votaban varias veces, se desviaban cuantiosos recursos públicos hacia el partido oficial y hasta los “muertos votaban”. Los partidos opositores tuvieron que luchar durante décadas para lograr un sistema electoral con árbitro imparcial y donde se pudiera competir en condiciones de equidad.

La primera prueba de fuego, la tuvo el PRI en la elección de 1929, en donde por el partido oficial compitió Pascual Ortiz Rubio y por la oposición José Vasconcelos, un gran humanista, ex secretario de Educación. Diversos informes de los cónsules de Estados Unidos relatan el fraude que se materializó en el triunfo de Ortiz Rubio; así iniciaba el PRI su era de dominio por siete décadas. Este es el oficio del cónsul de Tampico, Robert Harnden, quien reportó respecto a esta cita electoral:

²²⁶ Elizondo, C., Nacif, B.: “La lógica del cambio político en México” en *op. cit.*, Elizondo, Nacif, p. 9.

“Las elecciones que se llevaron a cabo el día de ayer para elegir Presidente de la República fueron una farsa resultando en 1 voto a favor de José Vasconcelos y 6,000 para Ortiz Rubio. Esto sucedió en Tampico, donde el resultado se dio a conocer como oficial... No cabe duda de que si las elecciones en Tampico hubieran sido legales y justas, Vasconcelos hubiera conseguido alrededor de una estimación conservadora de 10,000 votos, mientras que los votos de Rubio no hubieran alcanzado los 3,500. Esta no es sólo la opinión del que escribe sino también de una persona muy bien informada en Tampico”.²²⁷

Así nació el régimen priísta y así actuaría permanentemente. Algunas elecciones las ganaría sin mayor problema por la falta de libertades y la débil estructura opositora, pero otras se le dificultarían gravemente, teniendo que acudir a fraudes de grandes proporciones.

En los años posteriores, ante el descrédito paulatino del régimen, las autoridades tuvieron que extender la mecánica del fraude. Las elecciones locales más controvertidas y paradigmáticas serían: las de Salvador Nava, en San Luis Potosí en 1961²²⁸ y 1991, la de Yucatán en 1969, y las elecciones de Chihuahua en 1986. Ante esta cerrazón, hubo grupos sociales que optaron desgraciadamente por la vía violenta, sobre todo en el sur del país. Cuestión que sigue después de más de siete décadas abierta con la conformación de diversas guerrillas en algunas entidades del sur del país.

La elección por la gubernatura de Chihuahua de 1986 fue un ícono que demostró lo que estaba dispuesto a hacer el sistema para impedir los triunfos democráticos de la oposición. El PRI maquinó un fraude de tales proporciones que logró unir a la oposición, independientemente de su signo ideológico. El culmen de las propuestas llegó cuando la Iglesia Católica denunció el fraude en todas las misas del domingo siguiente a la elección y

²²⁷ *Ibidem*, p. 44.

²²⁸ En su escrito de protesta ante la Suprema Corte de Justicia, tras el primer fraude electoral que sufrió Nava expuso con claridad la falta de autonomía de los órganos electorales:

“Cuando un candidato independiente, como en mi caso, obtiene en una justa electoral el respaldo popular y la mayoría de votos, no se respeta su legítimo triunfo por las autoridades electorales y se atropellan sus derechos políticos. Si pretende defender el voto y protestar contra la persecución y se violan las garantías individuales para reprimir cualquier inconformidad... Todo intento jurídico realizado ante las autoridades electorales, partes integrantes del monopolio político, han sido inútiles, Al atropello del voto han surgido atropellos a los derechos individuales, con la gravísima agravante que tales atropellos se han consumado en gran parte, por el Ejército Nacional y por autoridades judiciales sin que haya habido una sola posibilidad de impedirlo”. (*Ibidem*, p. 95)

anunció la suspensión de cultos, medida que fue cancelada, pero generó un eco nacional nunca antes visto. La Iglesia era bastante reservada en esta materia por el pasado de persecución religiosa y el fuerte estado laicista que predominaba en México. Sin embargo esta fue el duro pronunciamiento oficial que asumió:

“El domingo pasado, seis de julio, hubo alguien que cayó en manos de unos salteadores; alguien que sufrió toda suerte de vejaciones, maltratos, burlas y desprecios. Alguien a quien se atacó en lo más delicado de su dignidad, a quien se amenazó, se mintió, se faltó al respeto en sus derechos humanos. Ese alguien es el pueblo de Chihuahua... Por eso conforme al Evangelio que también es denuncia, *denunciamos* enérgicamente los hechos vergonzosos de la jornada electoral del domingo 6 de julio. *Denunciamos* la mentira, el fraude, el tortuguismo, la prepotencia de la fuerza pública; la suplantación de personas, el chantaje, las amenazas, y toda suerte de arbitrariedades que se dieron ese día”.²²⁹

Las denuncias por fraude electoral no sólo tuvieron repercusión a nivel nacional, sino también en el extranjero. En 1985 el periódico *Wall Street Journal* dedicó una dura editorial a la situación de nuestro país:

“México es una nación problemática, hecho demostrado en las lecciones del pasado fin de semana. No fue solamente que el PRI hubiera hecho fraude en algunas boletas. Como menciona Steve Fraizer (reportero), el comportamiento del PRI en muchas casillas fue tan descarado que las elecciones se convirtieron en un evento patético... Deseamos lo mejor de la suerte a México especialmente al Sr. Miguel De la Madrid Hurtado pero las pasadas elecciones deben ser tomadas como una victoria del pasado”.²³⁰

Los consiguientes “fraudes patrióticos”, como se atrevieron a denominar algunos líderes del PRI a sus alquimias, generaron pronunciamientos de organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), que tras la elección de 1986 llamó al gobierno mexicano a que se respetara el voto popular.

²²⁹ *Ibidem*, p. 269.

²³⁰ *Ibidem*, p. 310.

Pero la elección que haría cimbrar por completo al sistema político mexicano sería la de 1988. Dos grandes liderazgos de oposición emergerían: Cuauhtémoc Cárdenas del Frente Democrático Nacional (izquierda) y Manuel Clouthier del Partido Acción Nacional (centro-derecha). Ambos, en sus estilos y bajo distintas ideologías lograron movilizar a millones de ciudadanos en medio de un sistema endurecido. Al final, las acciones del régimen priísta fueron las mismas: amenazas, desvío de recursos públicos, masiva compra de votos y el fraude electoral más grande de la historia de México. Pero el resultado no fue el mismo, esta elección habría de convertirse en un punto de quiebre sin retorno. Para muchos, aquella noche del 6 de julio simbolizó la caída del régimen, no sólo porque se “calló” el sistema informático que contabilizaba los votos, sino porque el sistema político se “cayó” a pedazos.²³¹

Soledad Loaeza refiere el cambio sustancial que se logró en 1988:

“La sociedad politizada de 1988 desechó una de las reglas de juego más importantes del autoritarismo mexicano: la no participación, que durante décadas había sido uno de los pilares de la estabilidad autoritaria, y que se vio profundamente perturbada por la extensión de la participación independiente”.²³²

Efectivamente, la sociedad se movilizó como nunca y, partir de ahí se daría un cambio sin retorno. Los partidos de oposición se fortalecieron sustancialmente, emergieron muchos líderes contra el régimen en diversas regiones del país y también se sumaron a este movimiento más empresarios y periodistas independientes. Así mismo, comenzaron a profesionalizarse las organizaciones cívicas promotoras y defensoras del voto como Alianza Cívica.

La falta de democracia electoral no sólo se daba el día de la votación, sino que, el proceso en su conjunto no se llevaba a cabo condiciones parejas, ya que había situaciones como la utilización de recursos públicos y el limitado acceso a los medios de

²³¹ La histórica noche de 6 de julio de 1988 los tres principales candidatos de oposición se pronunciaron así: “La jornada electoral que acaba de concluir ha representado un despertar cívico del pueblo de México... Además de las numerosas violaciones a la legalidad constitucional, algunas sumamente graves que se habían venido cometiendo y denunciando a lo largo del proceso electoral, hoy se ha puesto en evidencia la determinación del grupo gobernante de consumir una imposición a despecho de la voluntad popular... muchas irregularidades afectan gravemente a la limpieza de los comicios del día de hoy y podrían determinar su nulidad, en caso de no ser satisfactoriamente reparadas”. (*Ibidem*, p. 327)

²³² Loaeza, S. (2008): *Entre lo posible y lo probable. La experiencia de la transición en México*, Ed. Planeta, México DF, p. 67.

comunicación.²³³ En 1994, el PRI ganó las elecciones sin necesidad de un fraude en las urnas, pero con una elección inequitativa de grandes proporciones que afectó al resultado. El propio ex presidente Ernesto Zedillo aceptó, años más tarde, la inequidad en la elección que lo llevó al triunfo.

Para cerrar este análisis, vale la pena recuperar esta cita del historiador Enrique Krauze: “Nuestra desgracia es haber vivido por casi un siglo bajo una democracia formal, es decir, bajo una máscara de democracia. La mentira ha adquirido entre nosotros carta de naturalización y parece la normalidad misma”²³⁴ Efectivamente, este legado de doble moral marcó la política y por ello fue tan necesario impulsar una nueva cultura nacional basada en la verdad, la transparencia, la ética, que todavía encuentra resistencias por este peso histórico y cultural.

2.2.4 Partido hegemónico

El PRI fue el partido hegemónico más sólido del siglo XX, una vez que fue derrotado el Partido Comunista de la Unión Soviética en 1991. Frente a esa realidad tenemos que tratar de entender las dimensiones de poder que llegó a acumular el PRI, la red de relaciones políticas y los favores sociales que logró establecer en sus 71 años de poder ininterrumpidos.

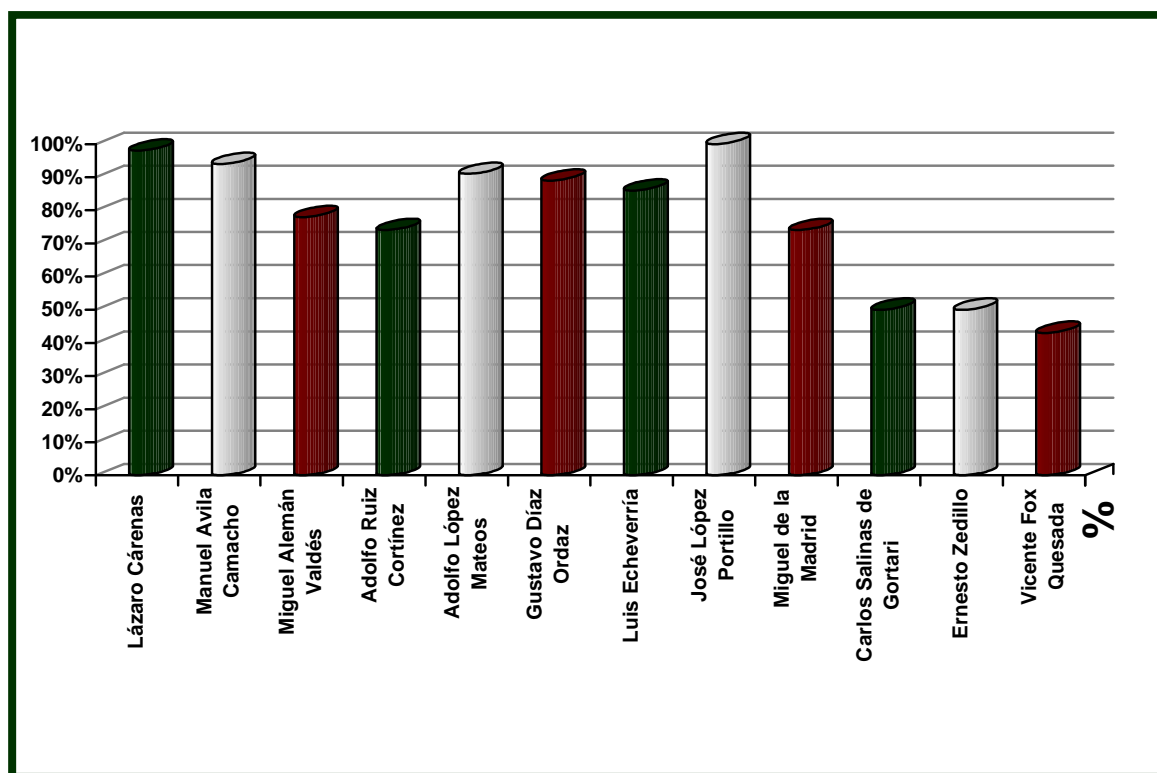
Las cifras electorales para presidente de la República desde que fue creado el Partido Nacional Revolucionario (PNR, después PRI) hasta que el sistema político comenzó a liberalizarse en los años ochenta son reveladoras de esta situación.

²³³ El gobierno contaba con recursos de programas federal como Pronasol o Procampo que distribuía los apoyos con total discrecionalidad y opacidad, los cuales estaban encaminados, más que a combatir la pobreza, a fortalecer su estructura electoral.

²³⁴ *op. cit.*, Krauze, p. 192.

Gráfica 2.2

Resultados oficiales de las elecciones presidenciales (1934-2000)²³⁵



En las nueve elecciones presidenciales entre 1934 y 1982 los candidatos del PRI obtuvieron votaciones de 86 por ciento en promedio. Lo mismo sucedía con las elecciones para el Congreso. Hasta 1988 el PRI mantuvo un monopolio total del Senado y hasta 1997 en la Cámara de Diputados.

En lo que se refiere a la Cámara de Diputados, el monopolio era casi total, las mayorías aplastantes dejaban a los pocos diputados de oposición sin ninguna fuerza. De 1934 a 1978, fecha en la que entra en vigor la reforma política que introduce el sistema de representación proporcional, el PRI obtuvo en promedio más de 85 por ciento de los asientos de la Cámara de Diputados.²³⁶ Aunado a ello, como apunta Schettino: “De 1946 a 1970, en más de 27 mil elecciones municipales, la oposición obtuvo 40 triunfos”.²³⁷

²³⁵ Cfr. Casar, A. en op. cit. Loaeza (coord.) 2002 tomo 9, p. 40.

²³⁶ Ibidem, p. 37.

²³⁷ Schettino, M. (2008): *Cien años de confusión. México en el siglo XX*, Ed. Taurus, México DF, p. 256.

La permanencia de los partidos de oposición resultaba entonces heroica. Sin recursos económicos, con muchos de sus líderes amenazados y perseguidos, con los medios de comunicación cerrados y con un constante fraude electoral era casi imposible permanecer en el tiempo. El Partido que más duró en esta travesía fue el Partido Acción Nacional, que en ese desierto electoral forjó una “mística” democrática que le dio fortaleza y autoridad moral.

2.2.5 Centralismo del poder y los recursos

Como sucede prácticamente en todo régimen autoritario, hay un centralismo de facultades y del ejercicio de recursos. González Casanova resalta en su libro *La democracia en México* el centralismo asfixiante que vivió México durante el régimen priísta:

“La idea de una Federación integrada por estados libres y soberanos, típica del modelo elaborado por los constituyentes de Filadelfia –y recogida por todas nuestras constituciones liberales hasta la actual– no corresponde a la dependencia real que guardan los estados respecto del gobierno federal, y los gobernadores respecto del presidente”.²³⁸

Los controles que ejercía el Presidente de la República eran de muchos tipos, principalmente políticos y financieros. El presidente podía remover gobernadores a su gusto, nombrar funcionarios desde su oficina central y distribuir los recursos hacia estados y municipios de forma discrecional.

La debilidad económica que sufrían los gobiernos locales fue una constante del régimen. “La mayor parte de los ingresos estatales tienen su origen en los recursos federales. Aún hoy, 85% de los ingresos de los gobiernos locales tienen un origen federal [...], lo que provoca una dependencia económica difícilmente superable”.²³⁹

La dependencia de los estados, se agudiza de manera más dramática en los municipios, que por sus carencias presupuestales y técnicas terminan por estar bajo un gran control político. El municipio, base de la estructura política según lo establecido por la Constitución nunca fue realmente considerado ni fortalecido por el régimen; más bien, hubo una serie de pactos con los caciques locales. El cacicazgo fue una figura determinante para

²³⁸ *op. cit.*, González (1975), p. 37.

²³⁹ Casar, A.: “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México” en *op. cit.*, Elizondo, Nacif, p. 73.

lograr el control político de los espacios más alejados del país. Así lo refiere González Casanova: “La historia del partido del gobierno es [...] una historia de control de los caudillos y caciques [...] puede decirse que todos los procesos de concentración del poder presidencial tienen en su origen, como una de sus funciones, el control de los caciques [...]”.²⁴⁰

De esta forma el ámbito municipal se debilitó, porque se perseguía su control político pero no su desarrollo. El país se quiso construir entonces de “arriba” hacia “abajo”, castrando las posibilidades de desarrollo local. Este fenómeno es muy difícil de revertir dada la histórica debilidad de los estados y municipios, por ello mismo la dificultad de implementar políticas de profesionalización y transparencia.

2.2.6 Control amplio de libertades y represión

En un artículo titulado *Nuestra Glasnot*, Enrique Krauze hace un resumen de la falta de libertades cívicas que sufrió la población mexicana durante los gobiernos del PRI:

“No hace mucho tiempo, buena parte de la prensa practicaba de una u otra forma la autocensura; la Secretaría de Gobernación limitaba decisivamente la libertad de expresión en la radio y la televisión [...] la mayoría de los intelectuales vivían de los dineros públicos; el proceso electoral se manejaba por las secretas reglas de la «alquimia» y en el PRI se hablaba abiertamente de «fraudes patrióticos»”.²⁴¹

La libertad de expresión es uno de los derechos fundamentales reconocidos en la declaración universal de los derechos humanos y en todo régimen que puede llamarse plenamente democrático. Cuando la información es censurada y no puede llegar a los ciudadanos, cuando el debate plural es imposible y sólo hay un discurso oficial presente en los medios, cuando las personas no pueden manifestar libremente sus ideas, cuando no se pueden organizar en asociaciones independientes entonces hay una violación sistemática de los derechos humanos fundamentales. La libertad de expresión está integrada por un conjunto de derechos que van desde el derecho a formarse, sostener las propias creencias y comunicarlas, hasta derechos de audiencia, investigación y acceso a la información. Todo ello no se permitía en México,

²⁴⁰ *op. cit.*, González (1975), p. 48

²⁴¹ *op. cit.*, Krauze, p. 166.

en distintos niveles y grados, por lo cual no había una libertad auténtica, ni amplia, ni profunda.

La falta amplia de libertades, se manifestó de muy diversas formas durante el régimen priísta. La forma más común y recurrente fue la falta de libertad de expresión y la violación del sufragio efectivo, la forma más dramática fueron la persecución de opositores y los asesinatos políticos. Estos son algunos testimonios de la llamada “guerra sucia” que se intensificó durante los gobiernos de Díaz Ordaz y de Echeverría, pero que antes de ellos, ya se daba en hechos específicos.

Cabe también resaltar que durante estos años hubo movimientos sociales que se radicalizaron y optaron por la vía violenta, desafiando a las instituciones y a la convivencia. Sin embargo, la respuesta del gobierno fue desproporcionada en varios casos y sin respeto a los derechos humanos fundamentales.

Los partidos de izquierda, se pronunciaron de esta forma por la libertad de los presos políticos en 1962:

“Hace tres años que el Gobierno desató una violenta represión contra el movimiento obrero y democrático, con motivo de las huelgas ferrocarrileras de marzo de 1959. Fueron encarcelados miles de trabajadores sin proceso alguno, muchos de ellos despedidos y procesados por el delito de «disolución social»...”²⁴²

Los partidos de izquierda que más sufrieron esta persecución fueron el Partido Comunista Mexicano, el Partido Obrero-Campesino Mexicano y el Partido Popular Socialista.

En 1961 fueron asesinados trece opositores en Chilpancingo, Guerrero. Ante este hecho, el escritor Carlos Fuentes, denunció con entereza la matanza:

“Estos trece mexicanos fueron asesinados porque creyeron en México y porque no creyeron que México pudiese seguir siendo tierra de escarnio, bandidaje oficial, ineptitud, cacicazgo, mentira y burla al pueblo... ¿Quiénes son responsables de estas muertes que coronan el año del Cincuentenario de la Revolución?... Son responsables Díaz Ordaz, Corona del Rosal y todos los dirigentes inmediatos de nuestra vida política, estos hombres aferrados a los vicios de un sistema periclitado, temeroso, de que las demandas populares se

²⁴² Cit. por, *op. cit.*, Aguayo, p. 78.

generalicen y destruyan la mentira de la «revolución mexicana permanente», de la «unidad nacional» y de las instituciones ineficaces que dan cauce a semejantes mitos”.²⁴³

También en 1962 se perpetuó el asesinato del líder campesino morelense Rubén Jaramillo y su familia, presuntamente por miembros del ejército.²⁴⁴ Mientras que en 1964 también sufrieron represión las clases medias, cuando el movimiento de los médicos pidió mejores condiciones laborales y libertad sindical, una libertad básica de la que tampoco podían gozar los trabajadores al servicio del Estado.

Los médicos serían reprimidos no sólo difamando al movimiento, sino también despidiendo a los trabajadores y sufriendo agresiones físicas. Esta fue una lucha emblemática, porque los médicos intentaron liberarse de los sindicatos oligárquicos que sólo estaban al servicio de los intereses de la élite gobernante. Ese sindicalismo que se enriquecía a costa de los trabajadores y que buscaba proteger sus intereses a costa de sus agremiados fue cuestionado por primera vez en esta huelga de médicos.

Pero nada tuvo comparación, con la represión de 1968. Fue el punto de quiebre, incluso algunos sitúan ahí el inicio de la transición a la democracia en México. Lo que comenzó como un pleito entre preparatorias, se convirtió en una intervención desmedida de la policía, en una violación de la autonomía y en una masacre por parte del Ejército, en la plaza de Tlatelolco el 2 de octubre. La cifra oficial de muertos (35) nunca estuvo cerca de la realidad (más de 200), ya que hubo muchos desaparecidos y los cuerpos no se pudieron recuperar. Los partidos de oposición denunciaron el asesinato masivo y en la comunidad internacional hubo de todo, intelectuales que protestaron, pero también países que apoyaron, como Cuba y la Unión Soviética.

Soledad Loaeza resume el significado de la masacre estudiantil de 1968: “Para la autoridad, la gravedad del reto estudiantil residía en que atender las peticiones del movimiento hubiera significado que la sociedad podía imponer límites a la autonomía del

²⁴³ *Ibidem*, p. 88.

²⁴⁴ La revista *Política* relató así este asesinato: “La matanza de Xochicalco, cometida por miembros del ejército y en la que perdieron la vida, vilmente asesinados, Rubén Jaramillo, su esposa encinta y sus tres hijos, además de constituir el regreso a situaciones históricas de barbarie que se consideraban superadas, es síntoma gravísimo de la debilidad creciente del poder público, y augurio y amenaza de una continuidad en la acción directa terrorista desde las esferas gubernamentales...”. (*Ibidem*, p. 81).

Estado [...]”²⁴⁵ El sistema, por su carácter cerrado y autoritario, no sabía cómo atender y canalizar el descontento social. La única vía que encontraron ante esa explosión de participación fue la violencia.

La presión social se acumuló de tal forma, que el gobierno tuvo que empezar un proceso de liberalización, con medidas como tolerar un poco la libertad de expresión, emprender una reforma electoral y promulgar una Ley de Amnistía, acciones emprendidas al final del gobierno de Díaz Ordaz y al principio del de López Portillo, como se analizará más adelante.

2.2.7 Corporativismo y cultura clientelar

El corporativismo en el que sentó su fuerza el PRI, es una característica clave para entender su funcionamiento y su capacidad de “absorber” las demandas sociales.

El padre del corporativismo mexicano fue Lázaro Cárdenas quien logró aglutinar a las fuerzas sociales entorno a una simbología y a prebendas.

De esta forma, la dupla Calles-Cárdenas, en sus distintos momentos, fueron los artífices de un sistema hegemónico, por el que se trató de unificar al país, con la oportunidad de lograr una unidad fundamental para el desarrollo, pero también con la desventaja de desconocer la pluralidad social. Casar así lo explica:

“Si Calles unificó a todos los partidos nacionales, regionales y locales en uno solo, Cárdenas unificó a las distintas organizaciones campesinas, obreras y populares en centrales casi únicas a las cuales se otorgó el monopolio de la representación, participación e interlocución, el derecho y la obligación de ser parte del sistema”.²⁴⁶

El corporativismo se estructuró, por un lado, como un sistema que intentó monopolizar la representación de los ciudadanos y de los llamados “sectores”. Este monopolio era artificial porque cooptaba las iniciativas, las limitaba y excluía a las que no se subordinaban. Es decir, unifica en un primer momento, pero después se cierra, aísla y termina anulando la participación genuina. Por otra parte, el corporativismo se hacía posible a través de una serie

²⁴⁵ *op. cit.*, Loeza, p. 56

²⁴⁶ Casar, A. *en op. cit.* Casar, González, p. 43.

de regalos discrecionales que se otorgaban a los integrantes de determinados movimientos a través de una estructura funcional y jerarquizada.

Es de suma importancia el papel que jugaron las corporaciones que brindaban apoyo al partido en el poder, no se puede entender su permanencia, sin la participación de las cámaras empresariales, las uniones centrales de campesinos y los sindicatos de trabajadores. Este sistema corporativista, inmerso en el sistema político mexicano, implicaba el reparto de privilegios a cambio de la incondicionalidad política.²⁴⁷ Lógicamente este sistema corporativista derivó en un reparto muy diferenciado del desarrollo, lo que degeneró en una oligarquía enriquecida frente a una población mayoritariamente pobre. Carlos Elizondo afirma:

“[...] México es formalmente [...] una democracia; sin embargo, el poder se ha transmitido mediante mecanismos verticales no electorales y se ha gobernado por medio de estructuras corporativas controladas desde arriba que han permitido una repartición diferenciada de los beneficios del crecimiento”.²⁴⁸

Los incentivos económicos fueron el motor y el eje articulador de un corporativismo que pagaba silencio y sumisión frente a los errores y los excesos del sistema. Los grandes líderes encargados de repartir los incentivos se enriquecieron de forma ilícita, mientras los trabajadores se empobrecían y el gobierno festejaba en sus discursos la “paz social” que lograba el régimen.

Estas relaciones alcanzaron prácticamente todos los ámbitos de la administración pública desde el acceso rápido a trámites hasta jugosas adquisiciones o contratos, los cuales, la mayor parte de ellos eran decididos no en base a la calidad ni al precio de los servicios u obras, sino de quien ofrecía más comisiones y “diezmos” por debajo de la mesa al responsable de realizar las compras u obras.

La corrupción, la opacidad y el intercambio de favores creó toda una generación de “vividores del Estado”, constituida por personas que, a través de un puesto público, asesoría, contrato, compraventa, beca, trabajo, sindicato, universidad, escuela, pensión prematura,

²⁴⁷ Cfr. Pazos, L. (2002): *Los vividores del Estado. Herencia del PRI. Reto de Fox*, Ed. Diana, México DF, p. 14

²⁴⁸ Elizondo, C.: “El Estado Mexicano después de su reforma” en *op. cit.*, Elizondo, Nacif, p. 153.

reciben recursos del Estado sin realizar correctamente la prestación pactada o sin entregar la mercancía pagada con la calidad y los requerimientos estipulados.²⁴⁹

Estas estructuras clientelares desmeritaban la eficiencia y la eficacia de la función pública. En numerosas ocasiones se observó la movilidad de funcionarios hacia dependencias que no correspondían a sus conocimientos, sino a la lealtad o permanencia de determinado grupo político.

De esta forma, el corporativismo articulaba y subsumía las demandas sociales haciéndolas suyas de una forma dirigida y manipulada. Mientras que el clientelismo tergiversaba las relaciones gobernantes-ciudadanos “privatizando” el interés público, a través del reparto de beneficios personales sin considerar el bien común.

2.2.8 Consecuencias del sistema autoritario mexicano

El régimen siempre adujo como su principal cualidad haber generado paz social y estabilidad política, sobre todo en medio de un panorama internacional de grandes conflictos armados y una inestabilidad regional muy profunda.

Contrario a estas posibles “ventajas” del sistema político se manifiesta Javier Hurtado:

“1. La estabilidad no fue ni ha sido producto de la fortaleza institucional ni del diseño constitucional del régimen político, sino que ha derivado esencialmente en la prevalencia de un *establishment* autoritario o no del todo democrático; 2. La fortaleza pudo haber sido en cierta época del *sistema político* y de la coalición de intereses que en él se contenían y se expresaban, mas no de un sistema democrático [...] 3. Esa fortaleza, con el correr del tiempo, devino en una evidente debilidad del presidente de la república, que está afectando la gobernabilidad y estabilidad políticas [...]”²⁵⁰

Efectivamente, en el corto plazo, el régimen parecía “eficiente”, sin embargo, con el paso del tiempo esas aparentes eficiencias mostraron su verdadero rostro y se convirtieron en

²⁴⁹ Cfr., *op. cit.* Pazos, p. 154.

²⁵⁰ *op. cit.*, Hurtado, pp. 189, 190.

disfunciones sistémicas que siguen hoy afectando el desarrollo nacional. Algunas de las consecuencias de este sistema son las siguientes.

2.2.8.1 Nacionalismo y antireformismo

Como bien señala Macario Schettino, el sistema estuvo sostenido no sólo en el poder económico y político, sino también en una propuesta ideológica.

“El régimen de la Revolución Mexicana no es un régimen autoritario cualquiera, sino uno que logra perpetuarse debido a su carácter simbólico. Es una construcción cultural que mantiene y fortalece las características premodernas de la sociedad mexicana. Por ello la modernización de México, en todo sentido, resulta tan difícil.”²⁵¹

El régimen político se monta en las características premodernas del ejercicio del poder y, en vez de modernizarlas, las propaga socialmente e incluso las justifica ideológicamente. De esta forma, el corporativismo articulaba y subsumía las demandas sociales haciéndolas suyas de una forma dirigida creando una narrativa de tipo histórico.

Para comprender de forma más precisa el nacionalismo revolucionario, son oportunas las características que le asigna Roger Bartra. 1. Desconfianza hacia una apertura internacional y discurso antiimperialista y a veces xenófobo. 2. Control del estado sobre la propiedad de la tierra, los recursos naturales y la concentración de capital. 3. Un amplio Estado fuerte interventor legitimado por su naturaleza revolucionaria 4. Una supervaloración de la identidad mexicana.²⁵²

Quizá el componente más perjudicial del nacionalismo fue el concebir al gobierno como un gran ente interventor-benefactor. Interventor porque fue inmiscuyéndose en una amplia gama de tareas sociales y empresariales, ahogando las libertades y la participación cívica. Benefactor porque se asumió como el gran distribuidor de bienes y privilegios que lo convirtieron en un “padre” del que había que esperar todo. El resultado, fue una idiosincrasia paternalista que prostituyó la relación gobierno-sociedad y socavó la cultura del esfuerzo, de la productividad, de la innovación y del mérito personal.

²⁵¹ *op. cit.*, Schettino, p. 252.

²⁵² *Cfr.*, Schettino, p. 293.

Si bien, el nacionalismo se presenta como “revolucionario” y “progresista”, en el mediano plazo quedó convertido en un arquetipo simbólico, que en vez de considerarse un referente para generar reformas, se convirtió en un dique de ellas, ya que sirvió como una retórica legitimadora del *status quo*.

En torno al nacionalismo revolucionario se justificaron todas las bondades de régimen y también todas sus arbitrariedades. En algunos derechos sociales se escondieron privilegios y corruptelas escandalosas. Todo reformista que intentó la deconstrucción de esos privilegios, fue señalado como: “enemigo de la Patria”, “aliado de la reacción”, “conservador”.

Durante el régimen priísta hubo presidentes que parecían modernizadores, llegaban con una agenda que parecía dar vuelta a las peores páginas premodernas del sistema. Pero en realidad, algunos de esos trazos reformistas quedaban ahogados, empantanados en un sistema de suyo antidemocrático y corrupto. Quizá la mayor contradicción entre modernización y regresión la podemos constatar en la presidencia de Carlos Salinas de Gortari.²⁵³

Esa ha sido la dolorosa realidad de México, una esquizofrenia entre reforma y regresión, entre modernidad y premodernidad, entre futuro y pasado. Un país anclado por ideologías polarizantes, clientelismo paternalista, pragmatismo cínico y política corrupta, elementos que siguen dominando el escenario nacional.

²⁵³ En los años 90 del siglo XX, llegó a la Presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari. Después de un fraude de grandes proporciones, emprendió una agenda modernizadora, que en un primer momento parecía ser de un gran calado, pero sus ambiciones políticas y económicas, de él y su familia, dieron al traste con una oportunidad de oro para México. Así se expresa un corresponsal de alto nivel estadounidense, Tim Padgett: “...Carlos Salinas de Gortari fue presidente de México de 1988 a 1994 –el hombre que nos convenció de unirnos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, o TLCAN, porque nos hizo pensar que había modernizado a México... en realidad, Salinas estaba firmemente aliado con la oligarquía mexicana, lo que significaba que no estaba interesado en fortalecer ni la democracia ni a la clase media” (Cit. por, *op. cit.*, Aguayo, p. 437).

2.2.8.2 La corrupción enquistada

La vocación de imponer la voluntad más allá de los límites otorgados por la responsabilidad del cargo estuvo asociada permanentemente a la extorsión, el soborno y al saqueo.

La constante convivencia de la sociedad mexicana con un ejercicio corrupto de la política ha logrado que se adhiera la corrupción a la vida misma. Durante todas las guerras y revoluciones en México, el robo y el saqueo estuvieron presentes y, en algunos casos, estas actitudes fueron solapadas e incluso promovidas. En el ejercicio del poder se hizo inherente al manejo de la hacienda pública como caja chica personal.

El hecho de que la corrupción fuera un rasgo innato en la actuación de los políticos y en la vida de las instituciones, tuvo efectos nefastos en la formación de la cultura ciudadana. La generalización de la deshonestidad y la impunidad fueron el origen no solo de la aceptación sino incluso de la admiración de quienes se enriquecían ilegalmente a su paso por la política, por ello se acuñaron frases populares que sintetizan el drama nacional, como: “el que no transa no avanza”, “político pobre, pobre político”, “es un error vivir fuera del presupuesto”.

La falta de contrapesos en el poder político, la ausencia de una cultura cívica y el control de la mayor parte de los medios de comunicación permitió que quedaran impunes millonarios fraudes, desvíos y robos descarados de líderes políticos y sindicales. Krauze lo explica así:

“La corrupción moderna en México está cumpliendo en estos días medio siglo. La crearon los licenciados, universitarios preparados, civiles de traje y corbata, a quienes el público llamó los *tanprontistas* porque tan pronto como se sentaron en sus puestos públicos, comenzaron a servir con diligencia a sus negocios privados. El catálogo era amplio: un ministro establecía una compañía ad hoc para surtir a precios inflados los requerimientos de su propia secretaría; desde el poder se alentaban monopolios de distribución de gasolina y transportes; se hacían fortunas gigantescas mediante la especulación monetaria e inmobiliaria. Y la desgracia es que no había límites [...]”²⁵⁴

Y añade Krauze al recuento histórico de la corrupción del siglo XX en México:

²⁵⁴ *op. cit.*, Krauze, pp. 175, 176.

“Con la expansión del sector público (casi dos millones de plazas, cientos de organismos, programas, fideicomisos y un presupuesto «apalancado» con 20,000 millones de dólares de deuda externa) la corrupción cambió de escala. Ahora no sólo los amigos del presidente amasaban fortunas: bastaba un puesto menor en un nivel estatal para echar mano a la colación de la piñata pública [...]”²⁵⁵

Bajo esta estructura de corrupción, se conformó una oligarquía que se protegía mutuamente de coexistir en la ilegalidad, donde el “éxito” político se mide en metros cúbicos de casas y en marcas de automóviles de lujo, como si se viviera en un país rico y no en uno donde los habitantes son en su mayoría personas que viven en condición de miseria y pobreza.

La corrupción fue escalando también de nivel hasta llegar a situaciones más comprometedoras como la vinculación con el crimen organizado. En una entrevista de la periodista Carmen Aristegui el ex presidente Miguel de la Madrid, llegó a hacer esta grave declaración:²⁵⁶

-Carmen Aristegui (C.A.): *Usted creía que Salinas era estudioso, inteligente, honesto, buen muchacho. Y resultó que cometió errores muy serios. El peor la corrupción.*

-Miguel de la Madrid (M.M.): Sí y sobre todo la corrupción de su hermano. Conseguía contratos del gobierno, se comunicaba con los narcotraficantes...

- C.A. *¿Con quienes?*

-M.M. No sé exactamente, los que le dieron el dinero para llevárselo a Suiza.

-C.A. *Acuérdese que un grupo de empresarios reconocieron un parte de ese dinero.*

- M.M. Por complicidad.

- C.A. *¿Era dinero del narco?*

- M.M. Es posible, si

- C.A. *Y ellos pusieron su nombre...?*

²⁵⁵ *Ibidem*, pp. 175, 176.

²⁵⁶ AA. VV.: *Transición. Conversaciones y retratos de lo que se hizo y se dejó de hacer por la democracia en México*, Aristegui, C., Trabulsi, R., Ed. Grijalbo, México DF, 2009, pp. 103, 104

- M.M. Para llevarse una tajada. Son informaciones muy difíciles de obtener; fue más fácil procesar a Raúl por la muerte de Ruiz Massieu.
- C.A. *¿Es más fácil demostrar un asesinato que la corrupción o los vínculos con el narco?*
- M.M. Sí
- C.A. *De haberlo sabido usted a tiempo...*
- M.M. Hubiera actuado
- C.A. *¿Desde cuándo tenía Raúl Salinas vínculos con el narcotráfico?*
- M.M. A partir del gobierno de su hermano.
- C.A. *¿Cuál fue la última referencia que tuvo sobre esa relación?*
- M.M. Desafortunadamente fue cuando yo ya no era presidente.²⁵⁷

Con una corrupción tan enquistada, la impunidad se convierte en una espiral sin fin que persiste hasta nuestros días, donde no hay castigo en el 98.5% de los casos en donde se infringe la ley.

Entonces el ciudadano termina cuestionándose: ¿qué sentido tiene cumplir la ley si otros la evaden sin consecuencias? ¿Por qué pagar impuestos si la autoridad derrocha los recursos? ¿Por qué estar en el lado del ciudadano cumplido y no del funcionario hábil y corrupto que le va bien? Ante estas preguntas y dudas muchos ciudadanos sucumben a la corrupción convirtiéndose en parte del sistema.

Una de las causas de esta corrupción fue precisamente la forma en cómo se ocultó la información pública. Ayllón hace un análisis puntual de la forma en cómo operó el llamado «secreto administrativo»:

“La formación y consolidación del aparato estatal en México durante el siglo XX supuso dos reglas implícitas en materia de información: por un lado, el manejo discrecional de la información (que en algunos casos implicó que los funcionarios se apropiaran de los archivos y documentos administrativos como si fueran parte de su patrimonio), y por otro la práctica del secreto que

²⁵⁷ Dado el impacto que tuvieron estas declaraciones, en donde un ex presidente afirma la corrupción y los vínculos del narcotráfico con la familia Salinas de Gortari, al día siguiente día de la publicación de la nota, el ex presidente Miguel de la Madrid se desdijo aduciendo enfermedad, lo cual es poco creíble dado que su propia oficina había aclarado días antes que se encontraba bien de salud.

suponía negar sistemáticamente cualquier solicitud de información por parte de los gobernados; menos aún dar cuenta de las razones de la acción gubernamental. Este modelo, que corresponde al denominado «secreto administrativo», responde a una concepción propia de los Estados autoritarios, donde la información es un bien de acceso restringido a quienes detentan el poder”.²⁵⁸

Por todo lo anterior, con acierto Gabriel Zaid afirma: “La corrupción no es una característica desagradable del sistema político mexicano: es el sistema”.²⁵⁹

2.2.8.3 Débil crecimiento económico y subdesarrollo

La falta de rendición de cuentas, la poca transparencia y carencia de legitimidad en la mayoría de los procesos electorales causaron en el aparato gubernamental un rezago en la modernización, en la innovación y en la eficaz aplicación de las finanzas públicas. Todo ello limitó los recursos disponibles para financiar programas sociales e inversiones productivas urgentes y generó un ambiente de desconfianza y exclusión social. Todas las previsiones hechas en la década de los sesenta, cuando se vaticinaba un crecimiento lineal con estabilidad y seguridad, quedaron muy lejos de la realidad. Nadie se imaginaba la descomposición que sufriría el país.

El régimen priísta fue camaleónico en cuanto a sus tesis económicas. Fue desde socialista bajo la idea de un fuerte estado interventor hasta neoliberal privatizador. En algunos momentos parecía que el modelo cambiante funcionaba, hubo estabilidad y desarrollo por un tiempo, sin embargo, lo que se ganó terminó por perderse en tres etapas de crisis económicas que anularon la capacidad adquisitiva de los ciudadanos, disminuyeron la clase media y empobrecieron a millones de personas.

Hubo un periodo de gran desarrollo económico entre 1949 y 1970 donde el ritmo de crecimiento que se alcanzó fue de 6% anual. En esta etapa hubo un proceso de

²⁵⁸ López-Ayllón, S.: “La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales?” en *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, Salazar, P. (coord.), Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México DF, 2008, pp. 4, 5.

²⁵⁹ *op. cit.*, Krauze, p. 176.

industrialización, de ampliación de la clase media y de transformación a una sociedad urbana. Fue una etapa de creación de instituciones de seguridad social y de educación muy importantes.²⁶⁰

Pero precisamente, uno de los mayores problemas que tuvo México fue que el desarrollo económico que se dio durante los años cincuenta y sesenta no fue integral, ni universal, ni sostenido. No fue integral, porque no se dio en varios sectores de la economía. Tampoco fue universal porque dejó a mucha gente fuera del desarrollo privilegiando a una élite y no fue sostenible porque se agotó muy rápidamente; en los años setenta ese modelo ya no servía y tardaron en hacerse mucho las adecuaciones.

En la época de prosperidad hubo pocas voces que advirtieron de esa falta de desarrollo equilibrado. Una de ellas fue González Casanova:

“El marginalismo, o la forma de estar al margen del desarrollo del país, el no participar en el desarrollo económico, social y cultural, el pertenecer al gran sector de *los que no tienen nada* es particularmente característico de las sociedades subdesarrolladas”.²⁶¹

Macario Schettino resume de forma muy puntual lo ocurrido a inicios de los años 70: “Las críticas al régimen [...] sin duda influyen en la voluntad del nuevo presidente, Luis Echeverría, decide modificar el esquema del «desarrollo estabilizador» para transformarlo en un «desarrollo compartido»”.²⁶² Este esquema se entendió como un aumento del gasto público, pero sin un esfuerzo por reducir disfunciones burocráticas y mejorar las finanzas estatales. Por ello, el gobierno va aumentando su deuda de manera exponencial; durante la presidencia de Echeverría la deuda pública se multiplica por siete.

Pero el año paradigmático, que marcó un punto de inflexión sobre la percepción del sistema, fue la profunda crisis económica que vivió México en 1982, donde se desestabilizó todo el sistema económico nacional, lo cual trajo consigo, entre otros problemas, una devaluación del peso nunca antes visto. Así lo explican Cook, Middlebrook y Horcasitas:

“La deuda externa contribuyó a un crecimiento acelerado durante el auge petrolero de México entre 1978 y 1981[...] las excesivas obligaciones del

²⁶⁰ Cfr., Suárez, F.: “La economía mexicana del siglo XX entre “crisis” y “milagros”” en *op. cit.*, Casar, González, p. 85.

²⁶¹ *op. cit.*, González (1975), p. 89.

²⁶² *op. cit.*, Schettino, p. 371

pago de la deuda, aunadas a la baja de los precios del petróleo, en el periodo 1981-1982, produjeron una creciente inestabilidad económica. Los pagos del servicio de la deuda cada vez mayores, una fuga de capitales creciente, enormes devaluaciones, y problemas de balanza de pagos cada vez peores, finalmente llevaron a una crisis de liquidez en agosto de 1982, la cual detonó la crisis de la deuda de América Latina”.²⁶³

Resulta difícil de entender que las autoridades mexicanas siguieran contrayendo deuda sin prever que el precio del petróleo podría reducirse. Lo más paradigmático y terrible de la situación que vivió México durante esos años, es que la crisis pudo haberse evitado si las decisiones gubernamentales hubieran sido más técnicas y menos políticas, más visionarias y no cortoplacistas, más transparentes y menos opacas.

A pesar de este difícil panorama, en el horizonte se abrió una esperanza. El país contó a finales de los años setenta, con un “milagro”: el descubrimiento de uno de los mantos petroleros más importantes del mundo. Este era el tamaño de la riqueza encontrada:

“Según las primeras estimaciones, el manto petrolero parecía contener 30 mil millones de barriles, que a los precios del inicio del sexenio significaban 450 mil millones de dólares, más no menos cinco veces el PIB del país en ese momento. Dos años después la revolución iraní duplicaba el precio del petróleo, de manera que México tenía, bajo la plataforma continental de la península de Yucatán, un tesoro equivalente a diez años de ingresos. Y tenía una muy alta probabilidad de seguirse multiplicando...”²⁶⁴

La pregunta es obligada: ¿qué se hizo con esta riqueza? Y la respuesta es simple y a la vez dramática: la riqueza se dilapidó, el gobierno aumentó su déficit, se endeudó y en cinco años se esfumó el sueño. Para financiar el crecimiento, el gobierno decidió endeudarse y no contempló que los precios del petróleo se podían desplomar y que el servicio de la deuda podía crecer a un alto porcentaje. Ambas cosas sucedieron y la riqueza petrolera que debía de haber servido para convertir a México en un país desarrollado terminó por servir sólo para pagar los intereses de la deuda. La inflación llegó a tres dígitos, 120 por ciento y la economía familiar se desplomó.

²⁶³ Cook, Middlebrook, Horcasitas, *en op. cit.*, González, Reveles, p. 47.

²⁶⁴ *op. cit.*, Schettino, p. 386.

En prácticamente dos décadas, México tiró a la borda su potencial de desarrollo. La oportunidad que representó el petróleo la convirtió en torpeza y despilfarro. En la década de los años sesenta, México era visto como un país emergente con enormes posibilidades de futuro. No fue casualidad el hecho de convertirse en el primer país en organizar los Juegos Olímpicos (1968) y el Mundial de Fútbol (1970) en forma casi paralela. Veinte años después el país estaba hundido en deuda, más pobreza y graves problemas estructurales que lo alejaron aún más de los países desarrollados.

El país logró con los presidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, dos cuestiones fundamentales para el desarrollo del país: comenzar a sanear las finanzas públicas e insertar a México en el escenario económico internacional. En lo que respecta al primer punto, Suárez Dávila explica: “El sector público tenía más de mil 200 empresas en 1982, al final de la administración de Salinas no quedaban sino alrededor de 200. Parte de los ingresos se destinaron a cancelar deuda pública”.²⁶⁵ Sin embargo, este proceso que a todas luces era necesario, en vez de convertirlo en oportunidad terminó siendo en parte un nuevo lastre: la amplia corrupción que se dio en el proceso privatizador hizo que México no mejorara sustancialmente en el terreno de la competitividad. Se crearon nuevos monopolios y empresas sin capacidad de prestar los servicios que posteriormente tuvieron que ser rescatadas por el erario público como sucedió con el sistema bancario y carretero.

En lo que respecta a la inserción de México en la globalización, un proceso también indispensable frente a la tesis de aislacionismo que preponderó en las décadas anteriores, se cometieron también errores no entendibles. Por un lado, el proceso fue demasiado abrupto, en sólo diez años, de 1984 a 1994 México se abrió al mundo y derribó sus barreras proteccionistas (en cambio, por ejemplo Chile lo hizo en un proceso de tres décadas,) por otro, no se adoptaron medidas compensatorias que fortalecieran al sector interno ni se tomaron acciones para disminuir las asimetrías entre la economía mexicana y la de Norteamérica. Así lo explica Suárez Dávila:

“[...] El Tratado no fue acompañado en México por medidas complementarias internas o externas. Internamente, no se establecieron políticas industriales y regionales de apoyo. Las maquiladoras siguen

²⁶⁵ Suárez, F. en op. cit., Casar, A., González, G., p. 101.

importando 90% de lo que producen, no establecieron encadenamientos con la producción doméstica [...]"²⁶⁶

Pero 1994, el año de entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América Norte (TLCAN) traería varias sorpresas. En primer lugar, el levantamiento armado del denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, después el magnicidio del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, posteriormente el asesinato del líder parlamentario del PRI José Francisco Ruiz Massieu, aunado a ello el secuestro de empresarios y, para finalizar el año, una terrible crisis económica que aconteció en diciembre, que ahora brevemente se explica.

En la medida en que fue avanzando aquél emblemático año de 1994, la economía se fue deteriorando por diversos factores internos como la crisis política, una mala privatización bancaria, una contención ficticia del peso, etcétera. A pesar de que México estaba gobernado por una élite de tecnócratas, encabezados por el Presidente Salinas, estos prefirieron cuidar más los aspectos políticos que los económicos y no tomaron las medidas necesarias en un año electoral y convulso políticamente. Suárez Dávila sostiene:

“Estaban ya los elementos de una crisis bancaria propiciada por una liberalización financiera inadecuada y una reprivatización mal ejecutada. Ello había provocado un crecimiento desorbitado del crédito y estaba aumentando la cartera vencida. Existía un fuerte endeudamiento de corto plazo, por más de 30 mil millones de dólares de tesobonos; un tipo de cambio sobrevaluado e incertidumbres políticas; una política cambiaria inapropiada de desliz predecible a la baja con “banda”.²⁶⁷

Las consecuencias de las crisis económica de diciembre de 1994 fueron dramáticas: devaluación de 50% del valor de la moneda, incremento de impuestos, reducción del gasto, caída del PIB del 6%, más de 60% de la población en pobreza y el necesario rescate financiero de cerca de 50 mil millones de dólares.

Esta reseña de acontecimientos demuestra la incapacidad y la opacidad para dirigir el desarrollo económico de una Nación. Si bien no hay un correlato necesario entre democracia

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 118.

²⁶⁷ *Ibidem*, p. 104, 105.

y crecimiento económico, en el caso de México quedó evidenciada una relación de presidencialismo, decisiones arbitrarias, opacidad, fracaso económico y pobreza.

CAPÍTULO 3. Análisis del sistema y del subsistema de las políticas de derecho de acceso a la información pública

3.1 Elementos estables del sistema en las políticas de derecho de acceso a la información pública

3.1.1 Atributos básicos del objeto de la política y área del problema

En este primer apartado analizaremos los elementos estables del sistema que repercuten en las políticas de derecho de acceso a la información pública y posteriormente los elementos dinámicos. Entre los elementos estables se encuentran aspectos como los factores socioeconómicos, el marco legal y el entorno internacional. Así mismo, delimitaremos el objeto de la política de transparencia, así como el área del problema con el enfoque del aprendizaje.

Para iniciar el análisis de los elementos estables del sistema en las políticas de derecho de acceso a la información pública, la metodología de las coaliciones promotoras exige ahondar en el objeto de la política. En el capítulo dos se enuncian y analizan diversas definiciones, ahora en este capítulo les daremos perspectiva de política pública.

Para Issa Luna, es muy importante reconocer que el acceso a la información es, tanto una política de la administración pública, como un derecho fundamental. Al respecto Luna Pla argumenta:

“Mientras en la teoría de la administración pública lo que supone el acceso a la información y su fin último es promover el *accountability*, para los derechos humanos el fin último es la realización de las libertades del ser humano y la mejora de su calidad de vida”.²⁶⁸

Cuando el derecho de acceso a la información se logra constitucionalizar se crea un marco mucho más formal que un simple programa de acción gubernamental que está sujeto a los vaivenes y políticos. Un marco jurídico sólido y coherente logra que el derecho se convierta en una garantía efectiva para las personas que potencia su capacidad de decisión y le permite enfrentar los abusos del poder del Estado. Cuando se concibe al acceso a la información como

²⁶⁸ *op. cit.*, Luna, p. 41.

un derecho se entiende que el fin en sí mismo es la persona, más allá de los beneficios que pueda generarle a un gobierno.

“En la teoría de los derechos humanos, el acceso a la información se enmarca en los términos de las necesidades de información del individuo, y no en los términos en los que el Estado (o el sector privado) disemina o clasifica la información. Si el acceso quedara en términos del Estado, éste publicaría únicamente lo que le conviene enterar a su público, en contraste, el individuo tiene el *derecho de solicitar* lo que a su parecer le interesa saber del Estado para los fines que él decida”.²⁶⁹

Como derecho fundamental, el acceso a la información se ancla en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 19:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.²⁷⁰

Así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos que en su artículo 13, refiere:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.²⁷¹

Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva hablan de tres dimensiones del derecho de acceso a la información: el derecho a atraerse información; el derecho a informar y el derecho a ser informado. Mientras que el *derecho a obtener información* incluye las facultades de acceso a los archivos, registros y documentos públicos, el *derecho a informar* incluye las libertades

²⁶⁹ *Ibidem*, p. 41.

²⁷⁰ Organización de Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, (julio 2014), Recuperado en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.

²⁷¹ Organización de Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, (mayo 2014), Recuperado en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

de expresión y de imprenta, mientras que el *derecho a ser informado* contempla la posibilidad de recibir información objetiva y oportuna, sin que esta sea manipulada.²⁷²

Para Guerrero, la transparencia como política pública implica: “un conjunto de decisiones y acciones del gobierno que tienen por objeto dotar a los ciudadanos (y a los propios funcionarios) de información clara, precisa, accesible y abundante sobre dimensiones diversas del desempeño gubernamental.”.²⁷³

En cuanto política pública, el acceso a la información regula la relación que debe haber entre los ciudadanos y el Estado. Esta política no debe circunscribirse, a una transparencia de tipo documental, que en muchas ocasiones resulta muy acotada. Más bien, se tiene que enmarcar en una estrategia de «gobierno abierto», donde los políticos y funcionarios públicos asumen una actitud proactiva en el suministro de información; no la generan a cuenta gotas, sino que detonan dinámicas de apertura que favorecen el surgimiento de una nueva cultura organizacional que genera una mejor protección de los derechos individuales y una mejor calidad en los servicios.²⁷⁴

En el mismo sentido, para Merino, la política de transparencia y de acceso a la información pública no se circunscribe a cumplir una serie de reglas mínimas, “[...] sino que comprende la forma en que se produce, se distribuye y se utiliza la información dentro de la propia organización, entendida como un recurso estratégico para el cumplimiento de sus fines”. Así mismo, no sólo se trata de distribuir datos, sino de aprovechar esa información para tomar mejores decisiones y agregarle valor a la acción pública.²⁷⁵

Para la organización no gubernamental Artículo 19, el derecho del público a saber debe expresarse en la legislación a través de los siguientes principios: 1. Máxima divulgación de la información. 2. Los organismos públicos deben estar legalmente obligados a publicar información. 3. Promoción de la transparencia en la administración pública. 4. Las excepciones al derecho a la información deben ser claras, acotadas y sujetas a un estricto examen de ‘daño’ e ‘interés público’. 5. Procedimiento para facilitar el acceso a la información. 6. Los individuos no deben ser disuadidos de hacer pedidos de información a raíz de costos excesivos 7. Las reuniones de los organismos públicos deben ser abiertas al

²⁷² Cfr. *op. cit.*, Luna, p. 28.

²⁷³ *op. cit.*, Guerrero, p. 8.

²⁷⁴ Cfr., Larrañaga, en *op. cit.*, Salazar, P. (coord.), p. 151.

²⁷⁵ Merino, M.: “La transparencia como política pública” en *op. cit.* Ackerman (coord.), p. 242.

público. 8. Las leyes que entren en conflicto con el principio de máxima divulgación deben ser reformadas o derogadas. 9. Protección de quienes revelen actuaciones indebidas.²⁷⁶

Las políticas de transparencia tienen un carácter de transversalidad que busca mejorar la gestión pública en su conjunto, logrando que las demás acciones se rijan bajo este paradigma. Se busca acotar los ámbitos de opacidad, pero también lograr una mayor legitimidad como consecuencia de una nueva eficacia gubernamental.

Larrañaga explica esta necesaria legitimidad de ejercicio (no sólo de origen) que debe procurar todo gobernante:

“El poder público no obtiene su legitimidad exclusivamente de la voluntad mayoritaria mediante el sufragio (principio de mayoría) ni primordialmente por el acatamiento formal del proceso administrativo (principio de legalidad), sino también, y de forma fundamental, a través de acciones públicas que, de hecho, correspondan de manera eficaz con los intereses de los ciudadanos (principio de efectividad)”.²⁷⁷

Para alcanzar a tener un nivel alto de efectividad en las políticas de transparencia, estas deben permear toda la organización logrando cambios al interior que generen una verdadera cultura de «gobierno abierto».

“Es necesario, además, que las prácticas de transparencia se plasmen tanto en las rutinas y procedimientos en las organizaciones públicas, como en el conjunto de valores (cultura organizacional) que influyen cotidianamente en los comportamientos de los actores organizacionales de todos los niveles”.²⁷⁸

Cuando se logra este cambio organizacional, entonces podemos decir que la política pública se ha «inculturado» y, por lo tanto, tiene más posibilidades tanto de permanecer en el tiempo, como de lograr transformaciones más profundas.

3.1.2 Estructura social y valores socioculturales dominantes

México es un país en vías de desarrollo que busca dejar atrás sus históricos rezagos. Sin embargo, las características de pobreza, marginación y mala calidad educativa dificultan el

²⁷⁶ Cfr. Article 19, (13 de diciembre 2014), Recuperado en: www.article19.org

²⁷⁷ Larrañaga en, op. cit., Salazar, P. (coord.), p. 161.

²⁷⁸ op. cit., Vergara, p. 9.

éxito de las políticas de transparencia. Junto con esta realidad, también hay centros urbanos cuya calidad de vida es equiparable a la de los países desarrollados. En estos centros hay universidades de alto nivel académico, así como potentes núcleos intelectuales y una sociedad civil informada y bien articulada. A continuación proporcionaremos diversos datos que retratan el México de inicios del siglo XXI (2000 -2002), así como los últimos datos censales (2010) donde se percibe un avance del país en diversas materias sociales, pero sin superar sus problemas estructurales.

México es el 14° país en extensión territorial, lo cual genera dificultades para poder llevar servicios públicos a todo el territorio. Más aún que su orografía es complicada, con diversas cadenas montañosas y un sistema volcánico transversal. Así mismo, diversas regiones se encuentran en zonas proclives a desastres naturales, ya sea por encontrarse sobre una de las zonas más sísmicas del mundo, así como los amplios litorales donde se forman recurrentemente huracanes y tormentas tropicales. Muchas de estas zonas, afectadas de manera permanente, y que no cuentan con la infraestructura necesaria para amortiguar los desastres, permanecen en una pobreza permanente de la que es muy difícil salir.

En términos poblacionales, en el año 2000 México era el 11° país más poblado del mundo, con más de 97 millones de personas. Para 2014 la población supera los 119 millones. El país se encuentra en plena transición demográfica; mientras que en 1962 se alcanzó la máxima tasa de fecundidad (7 hijos por mujer), para 2014, la tasa es de 2,2, en un acelerado descenso.

En la región central, conformada por 13 de las 31 entidades, habita casi el 60% de la población del país. Hay ocho grandes zonas metropolitanas en el país. El Estado de México y el Distrito Federal son las entidades más pobladas, en conjunto más de 24 millones de personas. Sin embargo, así, como en el país hay grandes zonas urbanas, también prevalece una dispersión poblacional muy grande, lo cual dificulta la creación de núcleos de desarrollo económico y social. De igual forma, en el año 2000 existían 2,433 municipios, de ellos, sólo 167 tenían más de 100 mil habitantes.²⁷⁹ Esta gran fragmentación poblacional provoca que la gran mayoría de municipios apenas tengan los recursos para sortear, con muchas

²⁷⁹ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), (2014). Recuperado en: www.inegi.gob.mx.

dificultades sus necesidades básicas de gobierno y de prestación de servicios. Las políticas de transparencia encuentran aquí un ámbito de aplicación complicado.

Culturalmente el país tiene una homogeneidad bastante amplia en términos de nacionalidad y religión. Los extranjeros en México no superan el 1% de la población, mientras que en términos religiosos 95% de los habitantes profesan el cristianismo (85% católicos y 10% protestantes). La cultura se enriquece con las 64 etnias indígenas que hay en el país y con sus más de 60 lenguas y con la experiencia migratoria que viven millones de mexicanos que se trasladan a los Estados Unidos en busca de mejores condiciones de vida (alrededor de 9 millones de mexicanos viven en Estados Unidos).²⁸⁰

En términos educativos México ha avanzado en términos de cobertura básica. Mientras que en 1970, 25.8% de la población era analfabeta, para el año 2000 era sólo de 9.5% y para 2010, 6.9%. En cuanto a grado de escolaridad, en 1960 la escolaridad era de 2,6 grados, en 2001 era de 7,7 grados y en 2010, de 8,6 grados; un avance significativo, pero todavía lejos de los estándares de los países desarrollados. En términos de asistencia a la escuela, la educación básica (6 a 14 años), prácticamente es universal, ya que en 2010, 94 de cada 100 niños asisten a la escuela. Sin embargo, en la educación media y media superior (bachillerato, preparatoria o carreras técnicas) hay un grave problema de inasistencia y deserción, ya que, de acuerdo a datos de 2010, 43% de los jóvenes de 15 a 19 años no asisten a la escuela. En términos de educación superior, el porcentaje todavía se reduce más: sólo 28% de jóvenes en edad de estudiar están cursando una carrera universitaria. Este promedio se encuentra incluso por debajo de varios países latinoamericanos.

Sumada a la baja cobertura educativa para jóvenes de 15 años en adelante, la calidad en casi todo el sistema educativo, es muy baja. En los diversos indicadores nacionales y en las pruebas internacionales el país se encuentra en números rojos. Sólo algunos datos: somos el último lugar en matemáticas en la prueba Pisa (2012) y sólo 6% de los alumnos tienen nivel 4 y más de comprensión lectora; sólo el 0.1% los estudiantes mexicanos tienen nivel de excelencia en ciencias. Del 98% de alumnos que ingresan a primaria, sólo 13% terminan la licenciatura.²⁸¹

²⁸⁰ Cfr. Aguayo, S. (2002): *México a la mano. Guía elemental para entender a nuestro país*, Ed. Hechos Confiables-Ed. Grijalbo, México DF.

²⁸¹ Mexicanos Primero, (febrero 2014), Recuperado en: www.mexicanosprimero.org.

Esta baja calidad educativa impacta de forma directa en la forma en cómo se ejerce la actividad política y la ciudadanía. Por ejemplo, la poca lectura de libros y periódicos reduce las fuentes de información del ciudadano para tomar sus decisiones públicas, lo que lo hace más proclive a no participar o a ser sujeto de manipulación.

La forma en como mayoritariamente el mexicano accede a la información es a través de la televisión; en 2010, según datos del INEGI, el 94.7 de los hogares tenía televisión. Las nuevas tecnologías de comunicación están facilitado el acceso a la información pública; en términos de acceso a internet el país ha avanzado en forma acelerada: en 2002 sólo el 7.5% de los hogares tenían acceso a internet, para 2010 esa cifra se había triplicado, hasta alcanzar 22,2%. Sin embargo, el país todavía se encuentra muy por debajo del promedio de los países desarrollados.

El teléfono móvil se ha convertido en la forma más popular por la cual los mexicanos se mantienen comunicados. Mientras que en el año 2000 sólo 14.1% de los mexicanos tenían teléfono móvil, para 2010 ya había 85.8 millones de usuarios, es decir, 76,3% de la población.

La pobreza sigue siendo un problema estructural. A pesar de que se han aplicado importantes políticas sociales desde inicios de la década de los 90 y se han ampliado los servicios de educación y salud, tanto las crisis de 1994 como de 2009 hicieron perder los avances alcanzados. Según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el año 2000 la pobreza alcanzó al 45.7% y para el año 2012 el porcentaje prácticamente era el mismo: 45.5%, de los cuales, el 9.8%, es decir, 11.5 millones de mexicanos viven en situación de pobreza extrema.²⁸² En cuanto al Índice de Desarrollo Humano, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el año 2000 México alcanzó un puntaje de 0,699 y en 2014 una puntuación de 0,756, ubicándose en el lugar 71 de 187 países analizados.²⁸³

La pérdida de poder adquisitivo también es otra constante. Si bien la inflación se ha mantenido por umbrales debajo del 5%, el raquítico aumento salarial, ha hecho que las familias mexicanas hayan perdido en las tres últimas décadas 70% de su poder adquisitivo. Sólo factores como la incorporación de la mujer al trabajo, más horas laborales y el doble trabajo posibilitan que las familias adquieran más recursos para cubrir sus necesidades. Sin

²⁸² Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), (enero 2014).

Recuperado en: www.coneval.gob.mx.

²⁸³ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (enero 2014). Recuperado en: www.undp.org.

embargo, estos factores disminuyen la posibilidad de participación en actividades comunitarias.

Para culminar este apartado, vale la pena señalar los valores de participación política que tienen los mexicanos. En la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001 (primera edición) el 67% de los entrevistados reportó no haber hablado de política dentro de su ámbito familiar durante los siete días previos a la entrevista. Al preguntar qué tanto conocen los derechos de los mexicanos establecidos en la Constitución Política, 60% contestó que poco y 35% dijo que nada. De los entrevistados, 38% respondió que el trabajo de la Cámara de Diputados era “nada” o “poco” importante y tres de cada 10 opina que la política impide que mejore el nivel de vida de los mexicanos. Cuatro de cada 10 entrevistados considera que “le toca hacer algo” para resolver los problemas que atiende el gobierno, sin embargo, 54% dijo no interesarse en ayudar a resolver algún problema dentro de su comunidad y ocho de cada 10 reconoció no haber trabajado nunca con otros para intentar resolver algún problema comunitario. En la quinta Encuesta realizada, los datos remarcaron la falta de cultura política y participación: 65% de los ciudadanos declararon tener poco interés en la política y 19% ningún interés; cuatro de cada diez ciudadanos piensan que en el futuro tendrán menos posibilidades de influir en las decisiones del gobierno, 54% considera que es difícil y muy difícil organizarse con otros ciudadanos para trabajar en una causa común: sólo tres de cada 10 se han organizado con otras personas para resolver un problema.²⁸⁴ Aunado a este fuerte individualismo, se superpone en una cultura clientelar y corporativa basada en favores y prebendas que pervierten el sentido de participación política.

3.1.3 Aspecto geopolítico e influencia internacional

Las políticas de transparencia en el ámbito nacional no se encuentran desligadas del contexto internacional. En este sentido, el Marco de Coaliciones Promotoras plantea la necesidad de hacer un análisis puntual de los factores internacionales que inciden en las políticas internacionales. Para ello, se consideraran dos aspectos que convergen, por un lado, la

²⁸⁴ Secretaría de Gobernación, México, (2014), *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. Recuperado en: www.encup.gob.mx.

evolución de la política exterior mexicana hacia una apertura al ámbito internacional y, por otro, las tendencias globales a favor de la transparencia.

México se encuentra en una posición geopolítica privilegiada, en la parte media del continente americano, siendo enlace entre los países del norte, centro y sur del continente americano. A su vez tiene línea costera con el Océano Pacífico, el Golfo de México y el Mar Caribe. Comparte frontera con tres países: Estados Unidos, Guatemala y Belice. La línea fronteriza con Estados Unidos es de 3,152 km. y constituye la frontera más activa del mundo en términos de comercio y tránsito de personas.

México es un país que, a lo largo, de todo el siglo XIX estuvo amenazado de forma permanente por diversas potencias extranjeras que lo invadieron de forma recurrente; en una de esas invasiones perdió ante Estados Unidos la mitad de su territorio. Esta dolorosa experiencia alimentó el nacionalismo mexicano que vio con desconfianza toda relación internacional. Ello aisló a México no sólo en el campo político, sino también en el terreno económico y cultural. En el siglo XX, hubo nuevas tensiones con diversas potencias extranjeras, sobre todo, a raíz de la Revolución Mexicana y de la expropiación petrolera.

Sin embargo, hacia 1931, con el ingreso a la Sociedad de Naciones, el país comenzó a integrarse paulatinamente al mundo. Su colaboración en la redacción de la carta de la ONU marcó el inicio de una política internacional de carácter multilateral que, como pocos países, ha abonado siempre a la construcción del derecho internacional.²⁸⁵ Como sostiene Ana Covarrubias, “Uno de los rasgos distintivos de la política exterior mexicana es su apoyo al multilateralismo, es decir, a la acción colectiva en la escena internacional. El gobierno mexicano ha recurrido al multilateralismo como un medio para fortalecer el derecho internacional [...]”.²⁸⁶

La política exterior mexicana está regida por diversos principios que se encuentran enunciados explícitamente en la Constitución Política, dentro de las facultades y obligaciones del Presidente de la República descritas en el artículo 89 fracción X. Estos principios son: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad

²⁸⁵ Una de las aportaciones importantes que hizo el país al derecho internacional, y por el que fue ampliamente reconocido, fue la promoción del desarme a través del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco) y el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares.

²⁸⁶ Covarrubias, A.: “México y el mundo del siglo XX” en, *op. cit.* Loaeza (2002), p. 216.

jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo y el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la seguridad internacionales.

La participación de México en organismos internacionales como la Organización de las Naciones, el Banco Mundial y la Organización de los Estados Americano (OEA) fue creciendo cada vez más al paso del siglo XX. Sin embargo, esta apertura y participación internacional se vio frenada en dos aspectos; por el lado político, el régimen autoritario priísta, aduciendo el principio de no intervención, no permitía la observación de las Naciones Unidas o de algún país determinado en materia de democracia y de derechos humanos. Por ejemplo, los observadores electorales internacionales fueron admitidos hasta la última década del siglo XX y fue hasta 1998 cuando el gobierno mexicano aceptó la competencia de la Corte Interamericana de Justicia. Sumado a ello, la política económica de sustitución de importaciones aisló a México del mundo; altos aranceles y un régimen proteccionista hizo que el comercio internacional fuera muy reducido, enfocado sólo a la exportación del petróleo.

Estas barreras a la apertura y a la plena integración global se iban derribando paulatinamente. Primero vino una apertura económica que en nueve años transformó las relaciones de México con el mundo. En 1986 el país entró al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercios (GATT), en 1993 firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en 1994 logró la admisión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Posteriormente se dio una apertura política, sobre todo a raíz de las distintas reformas electorales que se llevaron a cabo en los años noventa del siglo XX y finalmente tras el primer gobierno democrático, el país adoptó medidas como permitir un relator permanente de derechos humanos de la ONU en México, así como la participación más activa en diversos organismos como el Consejo de Seguridad de la ONU.

Todo este proceso de participación internacional y de apertura económica provocó que el país tuviera que asumir diversos compromisos que fueron favoreciendo la transición democrática y presionando las medidas de transparencia.

A la par de este breve recorrido por la política exterior mexicana, la transparencia también tuvo un largo itinerario de gestación desde el ámbito internacional para que pudiese irrumpir con fuerza como política pública compartida por la mayoría de los países del mundo.

Si bien, hay un caso concreto de transparencia, con la primera ley en la materia en Suecia, en 1766, en realidad, pasaron varias décadas hasta que se gestaron nuevas leyes en países como Finlandia y más tarde Australia y Nueva Zelanda, todos estos casos posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

Por ello, podemos afirmar que el primer componente que sentó las bases del derecho a la transparencia, fue el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 el cual sostiene: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.²⁸⁷

Sin embargo, fue hasta 1976, al entrar en vigor el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que en su artículo 19 se establece con más claridad este derecho:²⁸⁸

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

En cuanto al artículo 13 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, conocida como “Pacto de San José” se establece:²⁸⁹

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

²⁸⁷ *Op. cit. Organización de las Naciones Unidas (2014)*

²⁸⁸ *Organización de las Naciones Unidas (febrero 2014), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Recuperado en www.ordenjuridico.gob.mx*

²⁸⁹ *Op. cit. Organización de Estados Americanos, (2014)*

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a. El respeto a los derechos o la reputación de los demás, o
- b. La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Fue hasta diciembre de 1998 que se aprobó en Naciones Unidas en el artículo 6° de la Declaración sobre el Derecho y Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, en donde se estipula:²⁹⁰

a) A conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos.

b) Conforme a lo dispuesto en los instrumentos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales aplicables, a publicar, impedir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

c) A estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a señalar a la atención del público esas cuestiones por conducto de esos medios y de otros medios adecuados.

Esta Declaración obliga a todos los estados miembros de la ONU.

²⁹⁰ Organización de Estados Americanos, *Declaración sobre el Derecho y Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos*, (junio 2014), Recuperado en <https://www.cidh.oas.org/defenders/reso.sp.htm>.

Así mismo, la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción establece importantes postulados sobre el acceso a la información pública y la participación de la sociedad. En el artículo 10 se enuncia:²⁹¹

Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:

a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;

b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y

c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.

En la misma Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, en el artículo 13 relativo a la Participación de la Sociedad se puntualiza:

1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa.

Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes:

²⁹¹ Organización de Naciones Unidas, *Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción*, (febrero 2014), Recuperado en http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.

a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;

b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información;

c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;

d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

i) Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros;

ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.

Indudablemente esta positivización del derecho de acceso a la información es el más importante hasta ahora suscrito por la Asamblea General de las Naciones Unidas y demuestra el avance y la profundización que ha habido del mismo. Junto con ello, juega también un papel importante de avance las diversas resoluciones de las Cortes Internacionales en la materia.

Para México, esta fundamentación legal es todavía más relevante, a partir de la Reforma de Derechos Humanos de 2011, donde se establece la preponderancia de los tratados internacionales en materia de derechos humanos que haya suscrito México, incluso por encima de la Constitución. Como apunta Ugarte y Vázquez Sánchez:

“En este contexto de construcción institucional internacional se ha venido afirmando la idea de que el derecho a la información es uno de los derechos fundamentales que juega un papel relevante para la consolidación de los regímenes democráticos [...] y que contribuye, incluso, al buen funcionamiento de las relaciones internacionales.”²⁹²

Siguiendo a Tanzi, Guerrero considera que luego de la caída del Muro de Berlín “[...] los gobiernos quedaron en la primera línea de la agenda de instituciones internacionales, sobre

²⁹² Salazar, P., Vázquez, P.: *“La reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana: contexto normativo y alcance interpretativo”* en, op. cit. Salazar, P. (coord.), pp. 37, 38.

todo a partir de la primera edición en 1995 del *Índice de Percepciones sobre Corrupción*, de Transparencia Internacional (fundada en 1993)”.²⁹³

Así mismo, la transparencia y el combate a la corrupción se consideraron objetivos de los programas de apoyo de algunas fundaciones internacionales como la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional (USAID), el Centro de Recursos Anticorrupción del Instituto Christian Michelsen en Noruega (TIRI), con sede en Inglaterra. Además del trabajo de organizaciones de la sociedad civil como Artículo 19, que impulsaron iniciativas como los “Principios de Johannesburgo sobre Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información”.

Todo este andamiaje internacional fue favoreciendo que poco a poco se fuese contemplando el derecho al acceso a la información pública en las legislaciones locales. Becerra y Lujambio desarrollaron un análisis al respecto:

“(En 1994), sesenta y nueve naciones cuentan ya con una legislación en la materia de un total de 193 países. Tan solo de 1990 a 2005, cuarenta y ocho naciones –incluido México– se han sumado al pelotón, es decir, *el 75% de las leyes de transparencia en el mundo fueron aprobadas de 1990 a la fecha.*”²⁹⁴

Eduardo Guerrero sintetiza las principales razones que se han dado diversos académicos para que este hecho inédito fuera posible:

“1. Proliferación de nuevos regímenes democráticos que se encuentran en un proceso de reivindicación de derechos políticos que fueron suprimidos durante lapsos prolongados 2. Presión de instituciones financieras internacionales para que los países promulguen este tipo de leyes en caso de que deseen ser sujetos de crédito u obtener otro tipo de apoyos financieros. 3. Robustecimiento de las asociaciones regionales de libre comercio, lo cual implica no sólo el conocimiento recíproco de reglas entre diversas naciones sino también la existencia de normas similares entre ellas para suprimir las desventajas de algunos de los socios [...]. 4. Apogeo de tecnologías de la información que facilitan la generación, intercambio y envío inmediato de grandes cantidades de datos. 5. Impulso a las agendas anticorrupción que

²⁹³ Guerrero, M.: “El IFAI, EL acceso a la información y la transparencia” en *Los grandes problemas de México. XIII. Políticas públicas*, Méndez J. (coord.), El Colegio de México, México DF, 2010, pp. 267, 268.

²⁹⁴ Becerra, R., Lujambio, A, en op. cit. López-Ayllón, S. (2006), p. 177.

buscan elevar la calidad de las administraciones públicas en países que inician procesos de consolidación democrática. 6. Implementación de estrategias de legitimación de nuevos gobiernos que desean mejorar al interior del país y mejorar su posicionamiento internacional”.²⁹⁵

Aunque el avance es evidente, es necesario preguntarse por qué tardó tantos años el derecho de acceso a la información en posicionarse a escala internacional, ya que anteriormente no era parte de las recomendaciones de política económica que se ofrecía a los países en desarrollo. Alonso y Garcimartín consideran que esta falta de atención se puede explicar por tres tipos de razones:

“i) en primer lugar, porque se entendía que era una materia políticamente delicada, que afectaba a las condiciones de gobernabilidad y soberanía de los países [...] ii) en segundo lugar, porque se consideraba que podía resultar rentable, ya que, con frecuencia, en los países en desarrollo la corrupción era necesaria para «lubricar» la intrincada maquinaria de los negocios y de la política, y iii) en tercer lugar, porque para muchos países ricos era preferible tener relación con gobernantes corruptos, pero sumisos, que con gobernantes acaso más limpios, pero también más independientes”.²⁹⁶

Hay quienes consideran que el impulso más fuerte para que la transparencia se lograra expandir, no fue tanto el andamiaje político de derechos que se fue configurando sino más bien, la presión por motivos de naturaleza económica. Así lo afirma José Antonio Aguilar siguiendo a Merino:

“[...] la exigencia de transparencia es relativamente nueva. Es más, su origen no es propiamente político. Esta idea, «nació como consecuencia de una reflexión de talante económico: la piedra de toque que desató ese proceso fue la globalización de mercados y la necesidad de contar con mayor y mejor información sobre su verdadero funcionamiento, a partir de las regulaciones y la probidad de cada país. De ahí que los promotores principales de las mejores prácticas de transparencia hayan sido, al menos en un principio, los

²⁹⁵ *op. cit.*, Guerrero (2008), p. 24.

²⁹⁶ *Cfr.*, *op. cit.*, Alonso, Garcimartín, p. 245.

grandes organismos económicos internacionales, con la OCDE y el Banco Mundial a la cabeza»”.²⁹⁷

En el mismo sentido afirma Vergara: “En los últimos años nos encontramos con que diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial han comenzado a presionar a los gobiernos nacionales por transparentar su información y explicar sus decisiones”.²⁹⁸ Guerrero considera que la llegada de James D. Wolfensohn al Banco Mundial en 1995 fue crucial para que se incorporaran estos temas como áreas de investigación del organismo, destacando en 1997 el informe anual del Banco que trató el tema de la corrupción como un obstáculo para el crecimiento económico y lo definió como uno de los asuntos prioritarios.²⁹⁹

El ingreso de México a la OCDE, la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, así como la presión de organismos como el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional también fueron hechos que favorecieron el surgimiento de las leyes de transparencia aunque no fue el más determinante. Varios de los personajes entrevistados en esta investigación como Francisco Ciscomani, Ángel Trinidad y Luna Pla ratifican este hecho.³⁰⁰ Al respecto Ramírez Saíz sostiene:

“Fueron varias las recomendaciones y presiones ejercidas sobre México por las instituciones política y los organismos financieros internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (FMI), a fin de que se estableciera una normatividad sobre el acceso a la información. Estas intervenciones se fundamentaron en el propósito de que los países beneficiados por estos organismos dispusieran de una legislación en la materia y sobre transparencia administrativa, con la finalidad de comprobar que sus recursos, en efecto se utilizaban para lo que fueron destinados y se combatiera la corrupción de los gobernantes [...]”.³⁰¹

Por su parte Ernesto Villanueva matiza un poco más y dice que esta inclusión de la transparencia en la agenda política atiende a dos causas: el proceso de democratización y la

²⁹⁷ *op. cit.*, Aguilar, J., p. 12.

²⁹⁸ *op. cit.*, Vergara (2005), p. 28.

²⁹⁹ *op. cit.* Guerrero (2010), M., en Méndez, J. (coord.), pp. 267, 268.

³⁰⁰ Cfr. Francisco Ciscomani, Anexo 3: entrevistas de actores relevantes categorizadas, unidad de análisis 1178, p. 381; Ángel Trinidad, Anexo 3: entrevistas de actores relevantes categorizadas, unidades de análisis 846 y 860, p. 377; Luna Pla, Anexo 3: entrevistas de actores relevantes categorizadas, unidad de análisis 784, p.376

³⁰¹ *op. cit.* Ramírez, pp. 31,32.

suscripción del Estado mexicano a diversos tratados internacionales.³⁰² Indudablemente, la legitimidad internacional que buscó el nuevo gobierno fue un factor, que impulsó, como hemos dicho todo este tejido normativo.

Sumada a esta influencia internacional también habría que considerar la influencia del paradigma de la Nueva Gestión Pública. Los postulados más avanzados de esta no sólo hablan de una economía, eficiencia y eficacia, sino también de una nueva “E”, la de la ética pública, que sólo es posible con mayor transparencia y rendición de cuentas.

Para concluir este apartado es importante traer aquí el estudio comparativo de Salazar Ugarte y Vázquez Sánchez en el que analizan el marco que regula el acceso a la información pública en sesenta y ocho países. Basados en el documento *The Public's Right to Know* de la asociación no gubernamental Artículo 19, llega a tres conclusiones:

1. Se constata un fuerte impulso a la transparencia en el ámbito internacional: “La «ola de transparencia» que se ha experimentado a nivel global, en especial en los últimos treinta años, ha alcanzado a los sistemas jurídicos de un gran número de países que han creado disposiciones en esta materia. De hecho, hasta mediados de 2007 sesenta y ocho países han promulgado leyes de acceso a la información”.³⁰³

2. Existe una variedad de formas en cómo se ha pretendido garantizar el derecho a la información pública. “De los sesenta y ocho países antes mencionados, cuarenta y cinco de ellos han constitucionalizado el derecho de acceso a la información. Sin embargo, las aproximaciones que se le han dado a la regulación del derecho son variadas: algunos países lo han reconocido como derecho fundamental; otros lo consideran un derecho auxiliar de la libertad de expresión o de la libertad de prensa por lo que sólo vale para determinados sujetos, tales como los medios de comunicación. Inclusive, para algunos países, es una garantía de tipo procesal, o una especie de procedimiento administrativo”.³⁰⁴

3. (Se verá más adelante).

³⁰² Cfr., Villanueva, E., Luna, I. (coords.) (2005): *Importancia social del Derecho a Saber. Preguntas y respuestas en los casos relevantes del IFAI, Libertad de Información-México A.C.*, México DF, p. 28.

³⁰³ op. cit., Salazar, Ugarte, en Salazar, P. (coord.), p. 65.

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 66.

3.1.4 Marco legal básico

En este subíndice se estudiarán las características formales del sistema político mexicano. Como se ha mencionado, varias de estas características no se expresaban en la realidad política de México. Aclarado este punto se puede afirmar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917 es la base con la cual se configura formalmente el régimen político mexicano del siglo XX. Dicha constitución tiene como herencia tanto la constitución liberal de 1857 como la revolución social que vivió México a inicios de siglo, proceso que marcó al país profundamente.

La Constitución de 1917 es articuladora de un proyecto que incorpora tanto valores liberales como sociales. Por un lado se establecían derechos y garantías individuales, pero también se ponía límites a la propiedad privada y se daba un rol muy importante al gobierno en diversas materias como la económica y educativa. Esta síntesis constituía un esfuerzo por superar diversas tensiones históricas a lo largo de la historia; aunque en realidad esta síntesis no fue del todo incluyente y hubo amplios grupos que no se sintieron representados.

Entre los principios fundamentales están que: el Estado Mexicano se constituye como una República Federal, de carácter representativo, basada en la división clásica de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), teniendo como base de la división política y administrativa el Municipio y otorgando garantías individuales y sociales. Era una Constitución que reconocía varias formas de propiedad agraria y que le declaraba la guerra la concentración de tierras; era estatista y nacionalista ya que asignaba al Estado funciones interventoras en materia económica, educativa y religiosa, así mismo era profundamente nacionalista³⁰⁵

La constitución de 1917 consta de 136 artículos divididos en nueve títulos más 16 artículos transitorios.³⁰⁶ A continuación señalaremos las características que emanan de ella y definen formalmente al régimen político mexicano.

³⁰⁵ Cfr., Garcíadiego, J.: en *Gran Historia de México Ilustrada. Tomo 8, De la reforma la revolución, 1857-1920 II*, Loaeza, S. (coord.), Ed. Planeta DeAgostini, México DF, 2002, p. 188.

³⁰⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf, Mayo 2014.

3.1.4.1 Derechos y garantías individuales

Siendo herencia de la constitución liberal de 1857, el título primero y capítulo primero de la Constitución se ocupan de las garantías individuales. En ella aparecen importantes preceptos que se irán desglosando.

En el artículo segundo se prohíbe con total claridad la esclavitud, no sólo entre mexicanos, sino también hacia los extranjeros. “Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren en territorio nacional, alcanzarán, por ese sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes”.³⁰⁷

En el artículo tercero se establece la libertad de enseñanza pero con carácter laico, limitando la participación de las corporaciones religiosas. “La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria [...]”.³⁰⁸

En los artículos cuarto y quinto, se afirma la libertad de profesión y derechos laborales fundamentales: “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos”.³⁰⁹

En los artículos sexto y séptimos se asientan la libertad de expresión de ideas tanto de forma oral como escrita señalando que “ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura [...]”.³¹⁰

Por su parte, el artículo octavo se refiere al ejercicio del derecho de petición y el artículo noveno a la libertad de asociación: “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito [...]”.³¹¹

En el artículo 11 se ordena la libertad de tránsito: “Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 1.

³⁰⁸ *Ibidem*, p. 1.

³⁰⁹ *Ibidem*, p. 1.

³¹⁰ *Ibidem*, p. 1.

³¹¹ *Ibidem*, p. 1.

necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes [...]”.³¹²

El artículo 14 funda los principios de impartición de justicia: “[...] Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento [...]”.³¹³

El artículo 24 dispone la libertad religiosa: “Todo hombre es libre de profesar la creencia religiosa que más le agrade”,³¹⁴ aunque la restringe a no expresar dicha fe fuera de los templos religiosos.

Por su parte, el artículo 27 habla, entre otros temas, del respeto a la propiedad privada y de que ésta “[...] no podrá ser apropiada por el gobierno sino por causa de la utilidad pública y mediante indemnización”.³¹⁵

En el capítulo IV, el artículo 35 establece las prerrogativas del ciudadano mexicano: I. Votar en las elecciones populares. II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo de comisión, teniendo las cualidades que establezca la ley. III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país. IV. Tomar las armas del Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes. V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.³¹⁶

También vale la pena resaltar, el título sexto llamado “Del trabajo y de la previsión social”, conformado por un solo artículo, el 123, que establece importantes derechos laborales como son: la jornada máxima de trabajo, el derecho al descanso, el salario mínimo, el derecho de huelga, entre otros.³¹⁷

Por todo lo anterior, la Constitución mexicana contempla derechos propios de un régimen de libertades que respeta derechos fundamentales. Aunque hay que aclarar que también tiene algunos elementos que no la hacen completamente liberal ya que se restringe la libertad educativa y la libertad religiosa. Aunado a ello, en el artículo primero habla de que

³¹² *Ibidem*, p.1.

³¹³ *Ibidem*, p. 1.

³¹⁴ *Ibidem*, p. 2.

³¹⁵ *Ibidem*, p. 2.

³¹⁶ *Ibidem*, p. 4.

³¹⁷ *Ibidem*, p. 10.

la Constitución “otorga” garantías, cuando debería más bien debía de “reconocer” derechos, porque los derechos del ser humano, son anteriores al propio régimen constitucional.

En la Constitución de 1917, las garantías de igualdad son: 1) Todo individuo goza de las garantías que otorga la constitución (artículo 1), 2) Prohibición de la esclavitud (artículo 2), 3) Igualdad de derechos sin distinción de razas, sectas, grupos o sexos (artículo 3), 4) Prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios (artículo 12), 5) Prohibición de fueros (artículo 13), 6) Prohibición a procesar por leyes privativas o tribunales especiales (artículo 13). Las garantías de libertad se dividen en tres grupos: a) Las libertades de la persona humana, b) Las libertades de la persona cívica, y c) Las libertades de la persona social. Las libertades de la persona humana se subdividen en libertades físicas y libertades del espíritu.

Las libertades de la persona humana en el aspecto físico son: 1) Libertad de trabajo (artículo 4). 2) Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, si no es por resolución judicial. (artículo 4). 3) Nulidad de los pactos contra la dignidad humana (artículo 5). 4) Portación de armas para la legítima defensa (artículo 10). 5) Libertad de locomoción interna y externa del país (artículo 11). 6) Abolición de la pena de muerte salvo en los casos expresamente consignados en la constitución (artículo 22).

Las libertades de la persona humana en el aspecto espiritual son: 1) Libertad de pensamiento (artículo 6). 2) Libertad de imprenta (artículo 7). 3) Libertad de conciencia (artículo 24). 4) Libertad de cultos (artículo 24). 5) Libertad de intimidad, que comprende dos aspectos: inviolabilidad de la correspondencia (artículo 25) e inviolabilidad del domicilio (artículo 16 y 26).

En este sentido, es claro que la Constitución Mexicana de 1917, es una carta magna que contempla los derechos fundamentales y, en algunos aspectos fue avanzada para su época.

3.1.4.2 República representativa, democrática y federal

El título segundo de la Constitución, en su capítulo primero titulado “De la soberanía nacional y de la forma de gobierno” está compuesto de tres artículos fundamentales que definen el régimen político.

En el artículo 39 se instaure la soberanía popular al afirmar: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.³¹⁸

El artículo 40 suscribe: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unido en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.³¹⁹

Y el artículo 41 decreta la representatividad: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados; en lo que toca a sus regímenes interiores [...]”.³²⁰

En estos artículos queda asentado el carácter del régimen afirmándose nuevamente como una república, no imperio, ni monarquía, formas de gobierno que México tuvo en el siglo XIX. También se reafirma el espíritu democrático y federalista de la Constitución de 1857. En este sentido, vale la pena decir que estos tres artículos se conservan idénticos a la Constitución que le antecede, la cual tienen un fuerte influjo del constituyente de los Estados Unidos de América, de la Constitución de Cádiz y del pensamiento ilustrado francés.

En cuanto al carácter “federal” de nuestra República vale la pena detenernos porque ha sido uno de los principios más discutidos. Así lo relata Tena Ramírez:

“Al consumarse la independencia en 1821 no eran varios Estados los que surgían a la vida independiente, sino un Estado unitario, que correspondía al antiguo virreinato [...] A la caída del Imperio, y reinstalado el Constituyente, algunas de las provincias exigieron imperiosamente la implantación del sistema federal amenazando con la segregación”.³²¹

Sin embargo, es hasta el segundo constituyente donde se consagra con claridad y legalidad el principio federal, aunque en realidad, el debate continuó y no sólo los conservadores cuestionaron este principio, sino también algunas facciones liberales. Hasta nuestros días,

³¹⁸ *Ibidem*, p. 4.

³¹⁹ *Ibidem*, p. 4.

³²⁰ *Ibidem*, p. 4.

³²¹ Tena, F. (1978): *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México DF, pp. 116, 117.

podemos afirmar que México no es realmente un país plenamente federal por las restringidas competencias legales de los estados y sus escasos recursos.

3.1.4.3 División de poderes

Siguiendo la teoría clásica de Locke y Montesquieu, la Federación se divide para su ejercicio en el poder legislativo, ejecutivo y judicial. El artículo 49 afirma: “No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión [...]” El poder legislativo se deposita en un Congreso general, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, según el artículo 50.

Es evidente que se sigue la teoría del Estado de Locke y Montesquieu sobre la separación de poderes para evitar el abuso de poder y el conflicto de interés.

Y advierte Tena:

“La limitación del poder público, mediante su división, es en Locke, y sobre todo en Montesquieu, garantía de la libertad individual. «Cuando se concentran el poder legislativo y el poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados [...] no hay libertad [...], no hay tampoco libertad si el poder judicial no está separado del poder legislativo y del ejecutivo [...], todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de notables, o de aristócratas, o del pueblo, ejerce estos tres poderes»”.³²²

El artículo 80 de la Constitución establece que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Mientras que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita, según el artículo 94, “en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito y de Distrito cuyo número y atribuciones fijará la ley”. Mientras que el Poder Legislativo constará de dos cámaras, de diputados y senadores, integradas en lo que se denomina el Congreso de la Unión.

³²² *Ibidem*, pp. 212, 213.

3.1.4.4 Sistema Presidencial.

México optó desde la constitución de 1824 por el régimen presidencial, a diferencia de varios países europeos que lo hicieron por el régimen parlamentario. Carpizo explica las características formales del sistema presidencial: a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno. b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste. c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado. d) Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso, ni son políticamente responsables ante el congreso. e) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso. f) El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.³²³ Cabe señalar que estas características no se dan en todos los regímenes parlamentarios o presidenciales de forma pura, pero si en la mayoría de ellos y sirven como elementos diferenciadores. En el caso mexicano estamos en presencia de un sistema presidencial puro ya que no tiene características propias de un régimen parlamentario.

El artículo 89 de la Constitución de 1917 establece las facultades y obligaciones del Presidente: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes. III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado. IV. Nombrar con aprobación del Senado los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional y los empleados superiores de Hacienda. V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército y Armada Nacional, con arreglo a las leyes. VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en

³²³ Cfr., *op. cit.*, Carpizo (2004), pp. 13, 14.

los términos que previene la fracción IV del artículo 76. VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión. IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso. X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal. XI. Convocar al Congreso o alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias cada vez que lo estime conveniente. XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones. XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación. XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal y Territorios. XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria. XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida. XVII. Y las demás que le confiera expresamente esta Constitución.

Aunque se le agregaron algunas responsabilidades menores, al Presidente de la República se le fueron limitando sus facultades con el pasar del tiempo, lo que trajo consigo un fortalecimiento de los otros poderes, en especial, el Poder Legislativo. Javier Hurtado relaciona las facultades eliminadas a lo largo del tiempo. En 1923, se elimina la atribución de convocar al Congreso o a alguna de sus cámaras a sesiones extraordinarias. En 1928, nombrar a los magistrados y jueces de primera instancia del Distrito Federal, con aprobación de la Cámara de Diputados. En 1966, conceder patentes de corso. En 1974, nombrar y remover libremente al titular del Ministerio Público de los territorios. Sin embargo, es hasta acelerado el proceso de liberalización y competencia política, por el cual se ve cada vez más presionado el régimen, cuando el titular del Ejecutivo pierde facultades importantes. En 1992, el Presidente deja de ser suprema autoridad agraria. En 1994, ya no se le permite designar libremente al Procurador General de la República, sino que será necesaria la aprobación del Senado. Tampoco, a partir de ese año, podría pedir a la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de las autoridades judiciales de la Unión. En 1996, es el año que pierde las facultades más importantes: a) nombrar y remover libremente al jefe de gobierno del

Distrito Federal. b) nombrar y remover libremente al titular del Ministerio Público en el Distrito Federal. c) nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con aprobación de la Cámara de Diputados. d) organizar junto con el Poder Legislativo, las elecciones federales; e) designar consejeros y consejeros magistrados del Instituto Federal Electoral, y f) proponer a la Cámara de Diputados consejeros magistrados (ciudadanos) del Instituto Federal Electoral y magistrados del Tribunal Federal Electoral.³²⁴

Hurtado hace un balance general y sintetiza:

“A partir de 1917, (hasta el año 2000) al presidente de la República se le han otorgado un total de 62 facultades constitucionales. De éstas el Constituyente revolucionario le otorgó 35; con el correr del tiempo ha perdido 14; pero, por otro lado, ha adquirido 18, para tener en la actualidad un total de 49 en vigor [...] Si bien en términos cuantitativos –en materia de atribuciones– los saldos favorecen al presidente (inició con 36 y actualmente tiene 49), es de destacarse que en términos cualitativos perdió cuatro facultades sumamente importantes; ser suprema autoridad agraria, ser suprema autoridad electoral, ser suprema autoridad financiera del país y ser suprema autoridad del Distrito Federal [...]”.³²⁵

Es preciso señalar, que si bien aquí nos hemos referido a las facultades presidenciales tomando en cuenta las que le da la Constitución, también hay leyes ordinarias que las profundizan como su intervención en los organismos descentralizados y en las empresas de participación estatal.

Como apunta Sojo, cabe señalar que en el análisis puro, “[...] si se revisan las atribuciones legislativas formales, se puede concluir que el Ejecutivo mexicano no es tan poderoso como en otros países latinoamericanos”³²⁶ Sin embargo, como vimos anteriormente, en México se constituyó un sistema hiperpresidencialista, no tanto por las facultades constitucionales sino a la debilidad de otras instituciones y poderes.

Para concluir este apartado, podemos decir que en el desarrollo histórico de México la figura presidencial se fue formalizando, al superar el simple caudillaje personalista o los intentos de perpetuación en el poder. Al principio hubo una gran inestabilidad, que provocó

³²⁴ *Ibidem*, pp. 165, 166.

³²⁵ *Ibidem*, p. 166.

³²⁶ *op. cit.*, Sojo (2005), p. 28.

que en los 137 primeros años de vida como Nación, México tuviera 112 cambios presidenciales, lo que daría en promedio un año y tres meses promedio de gestión.³²⁷ Es, a partir de la presidencia de Lázaro Cárdenas, que dura seis años; de 1934 a 1940, que todos los presidentes han gobernado por un sexenio, logrando una importante estabilidad del país, cuestión que no muchos países han logrado. Este, es quizá el punto más positivo del sistema presidencial mexicano.

3.2 Elementos dinámicos externos al subsistema

3.2.1 Transición y cambio en la coalición gobernante

El régimen autoritario que se ha descrito en el capítulo anterior, fue cediendo al impulso democratizador. Sin embargo, este cambio no fue rápido, ni sencillo. Elizondo y Nacif hacen una pregunta fundamental para tratar de aclarar cuál fue la clave que siguió la transición en México. ¿Hubo un proceso democratizador por parte del PRI o sólo un proceso liberalizador? Para contestar esa pregunta, Elizondo y Nacif siguen a O'Donnell y a Schmitter, quienes aclaran que liberalizar y democratizar son dos cosas distintas, aunque relacionadas:

“La liberalización es una fase temprana en el proceso de transición. Se inicia cuando un grupo reformista dentro del régimen decide tolerar la organización autónoma de la sociedad civil y no es otra cosa que una apertura controlada del espacio político que busca relajar la tensión social y fortalecer la posición de los reformistas dentro del régimen”.³²⁸

En cambio, la democratización se refiere más bien a reconocer y a hacer efectivos derechos y garantías ciudadanas, no como una simple concesión, sino como un deber irrestricto del Estado. En México, precisamente no hubo una ruptura del régimen, sino un proceso gradual de liberalización política como solución a la presión social que fue creciendo. Pero la transición a la democracia en México fue realmente lenta, incluso con regresiones; la liberalización fue a cuenta gotas, lo que demuestra la resistencia del régimen al cambio y su falta de auténtica voluntad democratizadora.

³²⁷ Cfr., *op. cit.*, Carpizo (2004), pp. 78, 79.

³²⁸ Cfr., *op. cit.*, Elizondo, Nacif, en Elizondo, C., Nacif, B. (comps.), p. 11.

Ante las prácticas establecidas en el régimen de partido hegemónico, muchos grupos sociales y de interés se acostumbraron a descartar las instancias institucionales de solución, y buscaron a través de medios de presión (contactos con altos funcionarios, plantones, marchas, etc.) la solución de sus demandas.

Ante ello es necesario preguntarse ¿Por qué creció el descontento social? Se puede afirmar que hubo dos factores fundamentales: el deterioro económico y la violación sistemática de los derechos humanos y políticos por parte del régimen, lo que generó un creciente descontento en núcleos específicos de la población. Casar apunta: “En realidad el deterioro del régimen surgido de la Revolución inicia cuando los dos pilares sobre los que se sustentó comenzaron a fracturarse: el crecimiento sostenido y el control sobre las vías de acceso y la distribución del poder.”³²⁹

Desde los años setenta, la institución presidencial y el sistema en su conjunto comenzaron a debilitarse como efecto de las recurrentes crisis económicas y políticas de fin de sexenio.

En el transcurso de estos años, y de manera muy acusada a partir de los ochenta, el titular del ejecutivo se convertiría en el blanco de todas las críticas por: el excesivo crecimiento y endeudamiento del sector público, su falta de responsabilidad y rendición de cuentas, su opacidad y, desde luego, su disfuncionalidad y corrupción.

Ante las turbulencias políticas que vivió el régimen a finales de la década de los años sesenta y las guerrillas de los años setenta, José López Portillo comenzó una apertura política, muy limitada, pero apertura al fin. En 1978, se propuso una mayor inclusión de los partidos de oposición mediante el ofrecimiento de escaños de representación proporcional que aumentaron de cien a doscientos espacios; lo cual facilitaba el acceso de la oposición a la Cámara de Diputados. Con esta acción se reactivó la vida parlamentaria en México y se rompió con la tradición de no debatir las iniciativas presentadas ante el pleno. Sin embargo, el PRI no vio amenazada su mayoría, por lo cual las iniciativas de la oposición no surtían efectos legales.

Después de las elecciones de 1988 donde se demostró que las instituciones electorales existentes eran insuficientes para garantizar la pluralidad y la participación política, se trabajó en un Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuya intención era crear

³²⁹ *op. cit.*, Casar en Casar, A., González, G., p. 49.

mecanismos de control que evitaran el fraude electoral, garantizaran la imparcialidad de las autoridades electorales e imprimieran legitimidad y credibilidad a los procesos comiciales. Las reformas de los años noventa apuntaron a estos objetivos.

Las reformas, aunque se enfocaron a la materia electoral, no quedaron circunscritas a ella, hubo otras reformas que exigió la oposición como la autonomía del Banco de México, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el hecho de que el Senado aprobara el nombramiento del Procurador General de la República y que el Presidente perdiera la facultad para nombrar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.³³⁰

Sin embargo, como se ha apuntado, el cambio fundamental vino de la adopción de un sistema electoral cada vez más equitativo y del crecimiento y fortalecimiento del sistema de partidos. La transformación de estos dos sistemas permitió garantizar el equilibrio de poderes.

Desde la fecha de creación del Instituto Federal Electoral, la normatividad constitucional y legal en la materia experimentó tres importantes procesos de reforma: en 1993, 1994 y 1996, que impactaron de manera significativa en la integración y atributos del organismo depositario de la autoridad electoral. Esta gradualidad, para algunos demasiado lenta, confrontó a los partidos de “izquierda” y “derecha”. Mientras que la izquierda exigía reformas totales, la derecha entendió que el régimen sólo se abriría gradualmente, por lo que decidió pactar las reformas, que eran incompletas, pero que representaban avances.

Para uno de los actores fundamentales de la transición, José Woldenberg, quien fuera el primer presidente del IFE autónomo, la visión del cambio democrático en México se encuadra entre 1977 y 1997, 20 años en los que se pusieron en marcha una serie de reformas electorales.

“Entre 1977 y 1997 México construyó un germinal sistema democrático. Durante esos años, no sin agudos conflictos, se reformaron las normas electorales, se construyeron instituciones (destacadamente el Instituto Federal Electoral, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial), se generó un sistema competitivo de partidos, se equilibraron las condiciones de la competencia, lo

³³⁰ *Op. cit. Casar en Loeza (2002), tomo 9, p. 39*

que sirvió para que el mundo de la representación dejara de ser prácticamente monocolor y se convirtiera en plural”.³³¹

De esta forma se fortalecieron los partidos políticos de oposición a los cuales poco a poco se les tuvo que reconocer sus victorias electorales. Así mismo, fue posible comenzar a vivir un ambiente de mayores libertades, donde la crítica hacia el sistema autoritario fue ganando espacios en los medios de comunicación. En los años 90 del siglo XX, se inició un acelerado ascenso de la oposición, al ganar importantes gubernaturas, conquistar ciudades y lograr como oposición la mayoría en la Cámara de Diputados en 1997. Finalmente en el año 2000, triunfa el Partido Acción Nacional en la Presidencia de la República y con ello se rompe el esquema de partido único en el poder federal que duró 71 años para dar inicio a un proceso de consolidación democrática con avances y retrocesos, con luces y sombras.

En la Suprema Corte de Justicia también hubo reformas. El último presidente que pudo nombrar a todos los ministros fue Ernesto Zedillo y a raíz de la reforma de 1995, la Suprema Corte de Justicia funge como verdadero tribunal constitucional capaz de resolver controversias que se susciten entre diversos órganos de gobierno.

Ante estos hechos, cabe recoger la tesis de Mauricio Merino, quien escribió el libro: *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. En él sostiene la idea de que la transición mexicana no fue fruto de un pacto integral, como otras transiciones, sino que fue fruto más bien de un proceso liberalizador lento que terminó en elecciones democráticas y en votaciones que trajeron la alternancia en el gobierno federal. Así lo explica:

“La mexicana no ha sido una transición pactada entre las élites que han buscado el poder. Sus acuerdos se han limitado, en el mejor de los casos, a las reformas electorales, y en la más importante de ellas, la de 1996, ni siquiera hubo pacto de los cambios legislativos [...] No hubo un pacto fundacional que abriera la puerta a la democratización, ni un conflicto de origen que obligara a los actores políticos a celebrar acuerdos decisivos. Lo que hubo fue un proceso gradual de pequeñas negociaciones, paso a paso,

³³¹ Woldenberg, J. (2007): *El cambio democrático y la educación cívica en México*, Ed. Cal y Arena, México DF, p. 13.

limitadas al terreno electoral. De aquí puede concluirse que la mexicana no fue una transición pactada sino, por así decir, una transición votada [...]”³³²

Esto trajo como ventaja que no hubo una ruptura traumática; sin embargo, tampoco la posibilidad de un verdadero nuevo comienzo como sucedió en las transiciones de Chile, España o República Checa, por citar algunas de las más exitosas.

Como apuntan Elizondo y Nacif:

“La transición del autoritarismo a la democracia en la mayoría de los países de América del Sur y en Europa oriental implicó la «extirpación» del antiguo régimen autoritario y su remplazo por nuevos dirigentes y por un nuevo orden democrático. En México, sin embargo, la ruta hacia la democracia ha sido la de un cambio sin ruptura con el orden constitucional establecido, y hasta ahora la alternancia que se ha experimentado en las gubernaturas, y muy recientemente en la presidencia, no ha producido un colapso o la extirpación del PRI”.³³³

En realidad, aunque el sistema político sufrió un serio desprestigio a lo largo de las décadas, también tejió una base corporativista de adeptos y una red de favores políticos y económicos que consiguieron que su presencia no desapareciera y mantuviera una presencia estable.

Otra peculiaridad de la transición mexicana es que esta no significó un nuevo diseño institucional fruto de los cambios políticos y sociales, ya fuera en el establecimiento de una nueva constitución o una serie de reformas profundas. Más bien, se buscó superar la cultura de simulación institucional que llevó al país a vivir en una esquizofrenia política. Así lo explica Merino:

“La tercera diferencia con otras transiciones ha consistido en que la de México no ha supuesto el diseño de una nueva institucionalidad –salvo la electoral– sino la recuperación de las instituciones que ya existían en la Constitución, pero que se hallaban claramente subordinadas al aparato del partido hegemónico. Desde el punto de vista institucional, la transición mexicana ha recuperado más que transformado”.³³⁴

³³² Merino, M., (2003): *La transición votada, crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México DF, p. 17.

³³³ Cfr., op. cit, Elizondo, Nacif, en Elizondo, C., Nacif, B. (comps.), p. 10.

³³⁴ op. cit., Merino, p. 18.

Ahora es claro que no ha sido suficiente el esfuerzo por recuperar la institucionalidad; la división de poderes trajo durante la primera década democrática una profunda parálisis legislativa; el federalismo se convirtió en una especie de muralla para proteger las arbitrariedades y abusos del ámbito local; la descentralización terminó en despilfarro y endeudamiento; la libertad de prensa en un nuevo mercantilismo de favores entre autoridades y dueños de medios de comunicación, por citar sólo algunos ejemplos.

Amparo Casar, retomando el término de Merino, de “transición votada” asegura:

“La transición mexicana se diferenció de los procesos de cambio de otros países. No hubo una restauración –nunca fuimos democráticos–, tampoco una rebelión que suprimiera a un régimen autoritario –el pacifismo fue la nota–, tampoco nos vino del exterior –la hicimos sin intervención extranjera–, ni siquiera hubo una ruptura tajante con el pasado que arrojara del escenario a la élite política dominante –el PRI perdió la presidencia mas no el poder–”.³³⁵

En este proceso fueron necesarios una serie de acuerdos que abrieron paulatinamente al régimen. Para ello se requirieron habilidades de negociación y de presión, que combinadas fueron haciendo posible el cambio. También hubo personajes del régimen más moderados que comprendieron bien la necesidad de evitar el uso del brazo autoritario, sino más bien abrir cauces institucionales para desahogar la presión social.

Todas estas descripciones nos reflejan lo peculiar que fue la transición democrática mexicana, también su lentitud y quizá lo más importante, su corto alcance, centrado en el aspecto electoral. Si bien, fue una transición pacífica, también fue una transición sin mucha profundidad, en la que no se aprovechó lo suficiente el impulso de cambio para lograr otras reformas trascendentes que necesitaba el país en aspectos como el desmantelamiento del corporativismo o la superación del régimen de impunidad. Una agenda que fácilmente hubiese sido aceptada por la sociedad, que en el fondo reclamaba no solamente imparcialidad electoral, sino también libertad frente a las estructuras opresoras y corruptas del viejo régimen.

Sin lugar a dudas, esta transición tan peculiar ha hecho que la democracia en México no termine de arraigar, que la calidad democrática sea tan baja y que la institucionalidad naciente no sea lo suficientemente funcional.

³³⁵ ³³⁵ *op. cit.*, Casar en Casar, A., González, G., p. 51.

3.2.2 Impactos y decisiones de las políticas de otros subsistemas

Aunado a este proceso de transición y a las políticas de acceso a la información pública que se analizarán más adelante, el gobierno de la transición fue construyendo un nuevo marco institucional que favoreciera la transparencia y el combate a la corrupción. Este marco se puede encuadrar lo que la organización *Transparencia Internacional* denomina como Sistema Nacional de Integridad, que se compone de las principales instituciones y actores que contribuyen a la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas en una sociedad.

Como apunta Transparencia Internacional: “El Sistema Nacional de Integridad (SNI) son todas aquellas instituciones y prácticas que funcionan de manera interrelacionada para proteger a la sociedad de la corrupción [...] En lugar de analizar instituciones por separado, estudian las interrelaciones, la interdependencia y la efectividad combinada en un enfoque integral. Para establecer un SNI sólido se debe hacer hincapié en una "rendición de cuentas horizontal", donde el poder está distribuido, donde ningún actor en particular detenta un monopolio y todos comparten responsabilidades”.³³⁶ El objetivo que persigue Transparencia Internacional es tener un enfoque holístico de la lucha contra la corrupción, coincidiendo con el análisis de lo que se ha dicho a lo largo de esta investigación:

“La corrupción es raramente un fenómeno aislado que sólo se encuentra dentro de una institución específica del sector, o grupo de actores. Más bien, es por lo general de carácter sistémico, y por lo tanto, la lucha también requiere una estrategia integral y sistémica. A su vez, una estrategia exitosa contra la corrupción se basa en la participación de múltiples partes interesadas, incluido el gobierno, la sociedad civil y otros actores de la gobernanza, ya que requiere la presión, la oferta voluntad política, así como de la demanda ciudadana de mayor transparencia y la rendición de cuentas”³³⁷

Justamente, la elaboración de un Sistema Nacional de Integridad, es una herramienta que combina la promoción basada en pruebas con un enfoque participativo de múltiples partes interesadas. Las evaluaciones de SNI buscan ofrecer un análisis completo de la integridad del sistema en un país determinado. El ejercicio de investigación se centra en una evaluación

³³⁶ *Transparency International, Archive site, (febrero 2015), Recuperado en http://archive.transparency.org/regional_pages/americas/corruption_en_america_latina/americas_nis.*

³³⁷ Cfr. *Ibidem*.

de las principales instituciones públicas y actores no estatales en el sistema de gobierno de un país. Estas instituciones son: Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial, agencias policiales, sector público, órganos de gestión electoral, defensoría del pueblo o comisiones de derechos humanos, instituciones superiores de auditoría, agencias de lucha contra la corrupción, partidos políticos, medios de comunicación, sociedad civil y empresa privada.³³⁸

Para Pope, los pilares institucionales básicos en la lucha contra la corrupción son: a) una legislatura electa que sea el portaestandarte de la lucha contra la corrupción y exija responsabilidad al Ejecutivo; b) un Ejecutivo que sea ejemplo viviente de integridad; c) un Poder Judicial independiente; d) el auditor general, que debe actuar en representación de los ciudadanos y que no debe ser nombrado por el partido en el gobierno; e) el *ombudsman*, libre de interferencias políticas, que reciba e investigue quejas sobre mala administración pública; f) agencias anticorrupción independientes, especializadas y con recursos y personal suficientes; g) un servicio público al servicio del público, que sea imparcial, honesto y de carrera; h) el gobierno local, donde los efectos de la corrupción son más visibles para el ciudadano común; i) medios de comunicación libres e independientes, ya que la disponibilidad de información es un requisito para la creación de un público informado y con el poder tanto de participar significativamente en el debate público como de exigir responsabilidad y rendición de cuentas a los gobernantes; j) la sociedad civil, entendida como la suma de organizaciones y redes ubicadas fuera del aparato formal del Estado y que ganan legitimidad por sus acciones no lucrativas en promoción del interés público, entre las cuales se encuentra en lugar destacado la lucha contra la corrupción y la vigilancia sobre el sector público; k) el sector privado corporativo, que tiene un papel especial en el mantenimiento de la integridad nacional de un país y que debe adoptar códigos de conducta que eviten prácticas corruptas, tanto en el manejo de sus propias empresas como en las relaciones de éstas con el sector público; l) actores y mecanismos internacionales que faciliten la cooperación internacional en el combate y el castigo de la corrupción.³³⁹

En realidad, durante el Gobierno del Presidente Fox, hubo avances en cada uno de estos diferentes subsistemas, en especial, en la plena independencia de otros poderes, en materia de libertad de los medios de comunicación y en participación de la sociedad civil.

³³⁸ Cfr. *Ibidem*.

³³⁹ Cfr., *op. cit.*, Emmerich, G., en Sosa, J. (comp.), p. 122.

Sin embargo, quizá el elemento que mostró más debilidad en la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia fueron los gobiernos locales; los cuales, en la mayoría de casos se mostraron resistentes a las políticas de división de poderes, control y rendición de cuentas.

El objeto de la presente investigación no pretende hacer un análisis exhaustivo de cada uno de los componentes del Sistema Nacional de Integridad o de los elementos citados por Pope. Más bien se centrará en los esfuerzos que se hicieron entorno a que se puede denominar el subsistema de modernización administrativa que apunta a elementos tan importantes como la implantación de un servicio profesional de carrera, el impulso a la reforma regulatoria y el desarrollo de un gobierno digital.

Este subsistema se puede encuadrar en lo que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) denomina la construcción de una «infraestructura ética», Esta infraestructura se articula bajo tres funciones: orientación, gestión y control. Estas funciones tienen distintos componentes. Dentro de la orientación se ubicaría: compromiso político, códigos de conducta efectivos y acciones para promover la socialización profesional. Dentro de la función de gestión, se busca impulsar acciones de apoyo al servicio público basadas en políticas eficaces de recursos humanos y una coordinación de la infraestructura y los procesos, ya sea por medio de un departamento central de gestión o mediante un organismo especial con competencias en materia de ética. Y por último también se encuentra la función de control, la cual se desarrolla bajo un marco legal eficaz, mecanismos eficaces de rendición de cuentas y la presencia de una sociedad civil activa (incluidos medios de comunicación) que desempeñe el papel de vigilante de los actos de los funcionarios.

A continuación se analiza brevemente cada uno de los aspectos de la «infraestructura ética», que fueron desarrollados dentro de la estrategia del gobierno federal. Se trata de un conjunto de esfuerzos que de manera global, por su número e intensidad, constituyen, sin lugar a dudas el mayor esfuerzo en la historia de México por avanzar en esta materia.

1. Participación y escrutinio públicos. Se destaca en primer lugar, no sólo la composición plural del Congreso, sino también la sana independencia entre el Poder Ejecutivo y su propio partido. Ello generó un sano contrapeso al Poder Ejecutivo, aunque, cabe decirlo, también una parálisis legislativa por la falta de acuerdos, propio de un Congreso

que ganó en independencia, pero no supo trabajar en interdependencia con el Ejecutivo. También resalta, de manera especial, la apertura mediática y la libertad de expresión que gozaron los medios de comunicación. No sólo se terminó con la política de persecución hacia los medios libres, sino que también se modificó sustancialmente la relación con los medios, sobre todo, a partir de una política de compra transparente de los espacios publicitarios, que dejó atrás la cultura de cooptación editorial que sufrían los medios de comunicación y que, incluso algunos medios solapaban por los recursos y las prebendas gubernamentales que obtenían.

Como bien apunta, Luna Pla:

“En los primeros días del gobierno de Vicente Fox en 2000, la Oficina de la Presidencia de la República presentó su llamada *Política de Comunicación*, donde se comprometió a respetar el derecho a la información, incluyendo el derecho de acceso a la información [...] la política de comunicación mandó un mensaje claro a la sociedad de que el nuevo gobierno se comprometía a la apertura de la gestión del Ejecutivo, acuñando términos nunca antes utilizados por la clase política, como el *acceso a la información*”.³⁴⁰

El Gobierno Foxista quería realmente establecer una nueva forma de conducirse con los medios de comunicación, estableciendo una relación fluida y transparente, que evitara la sumisión de los medios frente al poder político. Con el paso del tiempo esta relación se vio muy afectada dados los episodios de dura sátira y de intervención de algunos medios en la vida íntima del Presidente que se dieron a lo largo del sexenio.

Pero el Gobierno tenía claro que había un reclamo histórico de respeto a la libertad de expresión. Por ello argumentaba:

“Los hechos han confirmado –desde el inicio de esta Administración– que al asegurar el respeto a la libertad de expresión de todos los medios, se busca dar fortaleza a un modo de interacción entre el Gobierno y la sociedad que obliga a la responsabilidad... En esta Administración se han dado pasos importantes que dejan atrás el tiempo en el cual se cultivaba una relación de

³⁴⁰ *op. cit.*, Luna, p. 57.

simulación y en ocasiones de abierto control e influencia sobre los medios informativos”.³⁴¹

Por último, dentro de este apartado también es necesario resaltar algunos de los instrumentos que se desarrollaron con el fin de fomentar la participación ciudadana, la cual, ya no fue vista como una amenaza a la gobernabilidad, sino todo lo contrario, como una palanca para el desarrollo y la convivencia.

Entre los principales mecanismos destacan: la creación de un marco normativo para identificar y regular la actividad de las organizaciones civiles; la implementación de un Registro Nacional de Instituciones y Organizaciones Políticas, Sociales y Civiles; el desarrollo del Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática y el Programa Integral de Formación Cívica y Ética para la Educación Primaria, a cargo de la Secretaría de Educación Pública.³⁴²

Así mismo, se diseñaron mecanismos específicos para lograr que los ciudadanos se involucraran en el control, la vigilancia y evaluación del ciclo de la política pública. Por ellos se desarrolló el Sistema Integral de Contraloría Social (SICS) con el objeto de diseñar modelos de organización ciudadana de control y vigilancia, creación de espacios de comunicación directa gobierno-ciudadanía, la capacitación de grupos de ciudadanos para la participación ciudadana y la creación de un sistema de atención telefónica a la ciudadanía. También se implementaron medidas como: “Cartas Compromiso al Ciudadano”, por medio de las cuales el gobierno se obligaba a cumplir un determinado servicio bajo ciertas condiciones de tiempo y calidad; la figura de Testigo Social en algunas licitaciones públicas con la participación de organizaciones como Transparencia Mexicana, la Fundación Heberto Castillo y la Academia Mexicana de Ingeniería.

2. *Compromiso político.* Como se mostrará en el capítulo cuarto de esta investigación, es claro que hubo un compromiso político sostenido durante el sexenio con el fin de promover la transparencia y el combate a la corrupción. En primer lugar, cabe destacar que existió una estrategia general que fue acompañada con los recursos suficientes para impulsar estas temáticas. La estrategia fue plasmada en documentos como la Agenda de Buen Gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional para la Transparencia y el Combate a la

³⁴¹ Secretaría de Gobernación (2005): *Los nuevos retos de la Gobernabilidad democrática*, Fondo de Cultura Económica, México DF, pp. 54, 55.

³⁴² Cfr., *op. cit.*, Sojo (2005), pp. 124, 125.

Corrupción. Así mismo, tanto la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental como la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas se constituyeron en dos grandes entidades impulsoras de este compromiso político de innovación y renovación pública.

2. *Marco Legal.* También la administración foxista facilitó la creación de nuevas leyes que apuntaron hacia el fortalecimiento de la transparencia, el combate a la corrupción y la modernización administrativa. Entre las más importantes destacan: A) Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. B) Ley de Servicio Profesional de Carrera. C) Ley de Fiscalización Superior de la Federación. D) Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. E) Reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. F) Reformas a la Ley General de Bienes Nacionales. G) Reformas a las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Públicos y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

3. *Responsabilidad y Control.* Uno de los instrumentos más importantes que se publicaron durante la administración federal 2000-2006 para lograr mejores mecanismos de responsabilidad y control fue la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Esta ley tuvo como objeto reglamentar el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de: sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público; obligaciones en el servicio público; responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público; autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones y el registro patrimonial de los servidores públicos. También hubo una importante reforma en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en 2005 para fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación. La fiscalización superior que realiza la Auditoría Superior de la Federación tiene carácter externo y por lo tanto se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. Sumado a ello hubieron medidas como la creación del Modelo Integral de Desempeño de los Órganos de Vigilancia y Control (MIDO) para: monitorear avances en el ejercicio del gasto y detectar desfases y sobregiros; garantizar el cumplimiento de objetivos y metas institucionales, y dar seguimiento a los resultados y observaciones de evaluaciones y auditorías.

4. *Códigos de Conducta*. El primer acto de gobierno del Presidente Fox con su gabinete fue el juramento del Código de Ética de la Administración Pública Federal 2002-2006, articulado en torno a diez principios:

- **Procuración del bien común.** El servicio público es patrimonio de todos los mexicanos, y sólo se justifica y legitima cuando se procura el bien común por encima de los intereses particulares.

- **Integridad de los funcionarios públicos.** Las acciones y las palabras deben ser honestas y dignas de credibilidad, fomentando siempre una cultura de confianza y verdad.

- **Honradez.** El cargo público no es para obtener ganancias personales; no es ético aceptar prebendas de personas u organizaciones que impliquen faltar a las responsabilidades del bien común.

- **Imparcialidad.** El funcionario no debe privilegiar de manera indebida a personas u organizaciones.

- **Justicia.** Todo funcionario debe poner el ejemplo de apego y observancia de la ley.

- **Transparencia.** La sociedad tiene derecho a conocer información gubernamental sin más límite que el interés público y los derechos de privacidad de particulares establecidos por la ley.

- **Rendición de cuentas.** Participar en la mejora continua de la gestión gubernamental teniendo como principios fundamentales la optimización de los recursos y la rendición de cuentas.

- **Entorno cultural y ecológico.** Poner en práctica una clara voluntad de comprensión, respeto y defensa del entorno cultural y ecológico del país.

- **Generosidad.** Actuar siempre con una sensibilidad, compromiso y preocupación especial por los niños, las personas de la tercera edad, nuestras etnias y en general todas aquellas personas que menos tienen.

- **Liderazgo.** Cada funcionario debe promover y apoyar estos compromisos con su ejemplo personal.”³⁴³

El Gobierno Federal dispuso implementar el Código de Ética como parte de una estrategia integral para promover la transparencia, combatir la corrupción y dar un enfoque de buen

³⁴³ *Secretaría de Relaciones Exteriores (marzo 2010), Código de Ética de los Servidores de la Administración Pública Federal. Recuperado en www.sre.gob.mx*

servicio público. El fortalecimiento institucional contemplaba tanto la generación de una cultura, como el despliegue de una estructura organizacional.

5. *Socialización Profesional*. También se desarrollaron diversos programas como el “Programa de Formación de Valores” para servidores públicos, con el objetivo de promover los principios del Código de Ética en las acciones diarias de los servidores públicos.

6. *Organismo Coordinador*. Durante la administración del Presidente Fox se rediseñó la que fue la Secretaría de la Contraloría y Simplificación Administrativa (Secodam) nombrándola ahora Secretaría de la Función Pública y dotándola de nuevas atribuciones, entre las que destacan: ayudar a la implementación de la Agenda de Buen Gobierno; impulsar el Servicio Profesional de Carrera; desarrollar acciones para el aumento de la productividad; implementar políticas de gobierno electrónico y generar acciones preventivas para disminuir la corrupción. Así mismo, se crearon otras instancias específicas para garantizar la transparencia como el Comité Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC).

7. *Condiciones de Servicio Público*. México era el único país de la OCDE que no contaba con un servicio profesional de carrera dentro de su gobierno nacional. Se logró en el 2003 la aprobación por unanimidad de la Ley de Servicio Profesional de Carrera. La ley constituyó todo un hito histórico dada la cultura corporativista y clientelar de la política mexicana. Y fue un esfuerzo inédito en la búsqueda de una mayor profesionalización y autonomía de los servidores públicos. Anteriormente sólo 18% de las instituciones gubernamentales hacían públicas sus vacantes³⁴⁴ y sólo unas pocas instituciones como la Secretaría de Relaciones Exteriores o la Secretaría de Hacienda tenían una estructura de servicio público. Junto a esta ley se generaron otras acciones desde el ejecutivo federal como fueron: el registro único de servidores públicos; un portal electrónico para capacitar a los servidores públicos y la certificación de capacidades gerenciales.

8. *Modernización*. Otro de los aspectos que fortalecieron una «infraestructura ética» fue la estrategia de modernización de la Administración Pública Federal. Si bien la OCDE no incluye este elemento, sin lugar a dudas se trata de un mecanismo que no sólo abona a la

³⁴⁴ Secretaría de la Función Pública, (2005): *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, Fondo de Cultura Económica, México DF, p. 53.

productividad y eficiencia del gobierno, sino también a la transparencia y al combate de la corrupción. Entre los principales programas y acciones que se implementaron destacan:

1) El Modelo de Calidad Intragob para alinear a toda el gobierno bajo una estrategia de eficacia, eficiencia y servicio al ciudadano.

2) La implantación de ISO 9000 prácticamente en todas las áreas de la Administración Pública Federal, logrando la certificación en más de 1,500 áreas.

3) La digitalización del gobierno, que constituyó toda una revolución y posicionó a México entre los uno de los diez países con mayor progreso en la elaboración y aplicación de estrategias de gobierno electrónico. Entre diversas acciones destacaron la creación de un portal ciudadano del gobierno mexicano, el rediseño de procesos con tecnologías de la información, el lanzamiento de variados servicios y trámites electrónicos. Todo ello derivó que para el año 2006 hubieran dos mil trámites y servicios gubernamentales en línea, mientras que en 2001 sólo había 170. Así mismo se desarrolló el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (Compranet) para evitar la discrecionalidad en los sistemas de compras y en los procesos de licitaciones públicas

4) Mejora regulatoria. Desde la Secretaría de la Función Pública y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria elaboró un plan junto con el sector empresarial para simplificar 156 trámites de alto impacto y cuatro programas de beneficio social en 38 instituciones. Al final de la administración hubo mejoras sustantivas en cada uno de ellos.

Consecuencia de estas políticas, el gobierno federal se hizo acreedor a diversos reconocimientos nacionales e internacionales. Entre ellos destacan: El Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público 2005 en reconocimiento a las contribuciones realizadas para mejorar la gestión pública en beneficio de los ciudadanos mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones El Portal Ciudadano de Gobierno Federal fue declarado, en mayo de 2004, ganador en la categoría de *e-Gobierno* del Premio Reto Estocolmo, en el cual participaron cerca de 900 proyectos de 107 países.³⁴⁵

³⁴⁵ Cfr., *Ibidem*, pp. 98, 99

3.2.3 Otros cambios sociales y económicos

Durante los doce años que abarca esta investigación, se han dado cambios importantes en la sociedad mexicana, tanto desde el punto de vista social como económico, además de los cambios políticos de gran alcance que se han descrito. En este apartado se enuncian aquellos que consideran más relacionados con la temática de la investigación.

México, como diversos países se encuentra en una doble realidad respecto de la participación social. Por un lado, hay un crecimiento de una cultura de corte individualista, donde los grandes relatos, tradiciones e ideales colectivos pierden fuerza para dar lugar a valores como la autonomía y la autorrealización. En este sentido, el estudio de la revista *Nexos* titulado: “El mexicano ahorita: retrato de un liberal salvaje”, publicado en febrero de 2011 revela que nuestro país se encuentra sumido en una atomización individualista que impacta de distintas formas en la calidad del espacio público. Entre las conclusiones del estudio se señala:

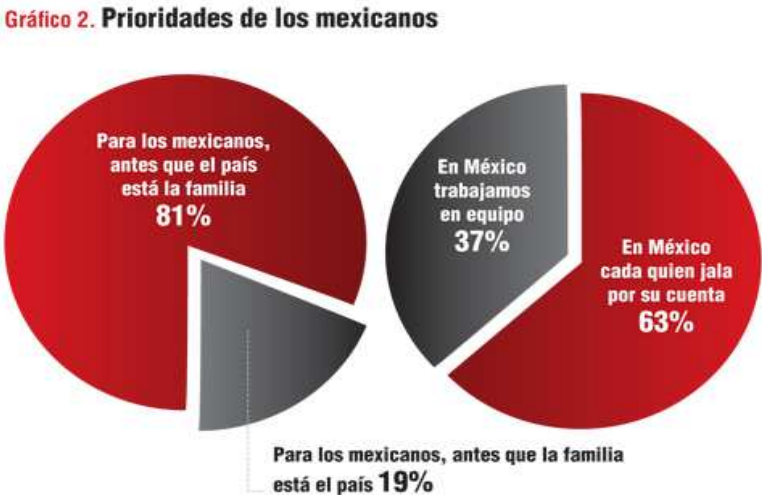
“Los resultados del estudio arrojan varias sorpresas. La primera es el profundo individualismo. En proporción abrumadora los mexicanos creen en sí mismos más que en el país donde viven. Todo o casi todo lo esperan de su propio esfuerzo, poco o nada de la calidad política, económica o social de la nación que han construido. A falta de un sueño común o una visión solidaria que vincule los destinos individuales, los mexicanos tienden a poner sus sentimientos de pertenencia en la familia. No existe más, si alguna vez existió, algo parecido a un sueño o una aspiración común, un sueño mayoritario que comparta siquiera la mitad más uno de los mexicanos. Se diría que la unidad nacional ha volado en pedazos. La apuesta al propio esfuerzo y el refugio en la familia como mundo nuclear, dibuja, con fuertes trazos, la imagen de un ciudadano que desconfía correlativamente de sus elites dirigentes, en particular del gobierno, y mira hacia el país con un sentido crítico acusado que incluye el resentimiento de creerlo un país rico y no haber recibido suficiente de él”.³⁴⁶

³⁴⁶ Nexos, (febrero 2011), “El mexicano ahorita: retrato de un liberal salvaje” recuperado en www.nexos.com.mx

En este estudio se relevan datos preocupantes en término de cohesión social y de identidad colectiva. El 86% de los entrevistados dijo no tener aspiraciones colectivas sino individuales; 63% afirmó que el esfuerzo personal de cada quien es más importante que el esfuerzo de todos como país, por ello mismo sólo 37% considera que en México se trabaja en equipo. Así mismo, como muestra la encuesta, 61% de los entrevistados está dispuesto a hacer lo que le beneficie aunque no se beneficie el país. También, se destaca que una de las dos principales aspiraciones en la vida del mexicano es tener estabilidad y buen empleo (23%), lo cual habla de una perspectiva de vida más secularizada y centrada en lo material.

Gráfica 3.1

Prioridades de los Mexicanos



Gráfica 3.2

Individuo y familia



Este individualismo se exagera sobre todo cuando la visión sobre la autoridad y el cumplimiento de la ley están tan degradados. Según la encuesta del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) publicada en febrero de 2011, sólo 15% de los encuestados considera que la autoridad en este país no es arbitraria; 59% considera que actuar mal no tiene castigo para el culpable en este país y sólo 40% considera estar en desacuerdo ante la aseveración: “es de tontos cumplir la ley cuando no hay consecuencias de incumplirla”.³⁴⁷

Sin embargo, a pesar de este individualismo predominante, también se observan valores emergentes de participación y solidaridad. El Índice CIVICUS de la Sociedad Civil en México, presentado en 2010, hace un retrato del fortalecimiento de la participación cívica de los mexicanos.

“A la fecha no se cuenta con un número exacto de OSC en nuestro país, pero ciertas aproximaciones hablan de un estimado de entre 20,000 y 35,000 organizaciones. Si bien se trata de un número reducido en comparación con el tamaño de la población, su crecimiento sustantivo en las últimas décadas, así como el reconocimiento que poco a poco han obtenido en la arena pública, dejan ver que sin duda es un sector que requiere mayor análisis e investigación”.³⁴⁸

Aunque cabe señalar que la participación por horas/mes es baja en relación a otros países como Estados Unidos y Canadá. Así mismo se concentra esta participación mayoritariamente en las 20 ciudades más pobladas del país, en especial el Distrito Federal, donde siendo sólo 10% de la población del país, se encuentra alrededor de una cuarta parte de las organizaciones sociales de todo México. Lo cual detona la gran tarea que hay que hacer para que los valores de participación y compromiso social se expandan con más amplitud.

Respecto a las transformaciones de carácter económico que se dieron durante el lapso del trabajo de investigación, cabe señalar que quizá la más importante es la expansión de la clase media. Si bien, se trata de una clase media no consolidada, con fragilidad económica, también es cierto que el país ha mejorado en diversos indicadores. El Centro de Investigación

³⁴⁷ Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (diciembre 2011). Recuperado en www.cidac.org

³⁴⁸ *Centro Mexicano para la Filantropía, Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, Gestión Social y Cooperación. Una fotografía de la Sociedad Civil en México, Informe Analítico del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil 2010, (febrero 2015), Recuperado en http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/temas_de_interes/civicus.pdf.*

para el Desarrollo (CIDAC) publicó un estudio titulado *Clasemediero. Pobre no más, desarrollado aún no*, cuyo título da cuenta de la transición económica que está viviendo el país, pero al igual que la transición política, todavía no acaba por consolidarse del todo, por lo que puede haber una regresión.

Entre algunos de los principales datos que maneja este estudio podemos citar los siguientes: En México en las últimas décadas ha aumentado la esperanza de vida, de 57 años promedio a 75. La mortalidad infantil ha caído de 79.4 muertes por cada 1000 nacimientos en 1970 a 14.7 en 2009. La escolaridad promedio pasó de 6.46 años en 1990 a 8.6 en 2010. Los alumnos en educación superior pasaron de 2 millones 147 mil en el ciclo escolar 2001-2002 a 2 millones 819 mil en el ciclo 2009 a 2010. Las viviendas con energía eléctrica alcanzan ya más del 97% y las de agua entubada casi 95%.³⁴⁹ Otro dato interesante, es la evolución del PIB per cápita, que pasó en el año 2000 de ser de 5,050 dólares a 10,710 dólares en 2014, aunque se duplicó, en realidad avanza a un nivel más lento que otros países de la región como Chile o Panamá.

Todo ello, habla de un país que se esfuerza por superar la pobreza estructural que ha sufrido por siglos y su aspiración a integrarse al concierto de las naciones desarrolladas. Ello, indudablemente abre la posibilidad de contar con una sociedad más educada, más culta y con posibilidades de intervenir en la vida pública de una forma más libre y comprometida.

Por último, otro cambio importante es el poder que los medios de comunicación, han configurado no sólo en tanto que “cuarto poder”, sino como “poder transversal”, que ha aumentado su influencia en cada uno de los tres poderes del Estado y en los distintos niveles de gobierno. Por ejemplo, las televisoras en el año 2012 colocaron a personal de su empresa o familiares de directivos como legisladores, tanto en la Cámara de Senadores, como la de Diputados con el fin de proteger sus intereses. A este fenómeno se le ha denominado “telebancada”, la cual está integrada por 16 legisladores federales entre los que se encuentran: Antonio Cuéllar, quien fuera vicepresidente de asuntos jurídicos de Grupo Televisa; Javier Orozco, abogado general de Televisa, y Ninfa Salinas, hija del principal accionista de TV Azteca. Sumado a ello, el apoyo abierto a la Campaña Presidencial de Enrique Peña Nieto, así como a diversos gobernadores muestra una estrategia cada vez más agresiva de los medios

³⁴⁹ Cfr., De la Calle, L., Rubio, L. (2010): *Clasemediero. Pobre no más, desarrollado aún no*, CIDAC, México DF, pp.36-69.

de comunicación por influir desde dentro del poder político, colocando a gobernadores y presidentes con quienes pactan no sólo negocios sino directrices para generar opinión pública.

Pero el poder de los medios de comunicación (especialmente las televisoras) no sólo proviene de esta incidencia político-electoral, sino de los hábitos de consumo mediático de los mexicanos. En una encuesta realizada en 2010, la Agencia Ibope AGB señala que un mexicano ve en promedio 4 horas, 45 minutos de televisión al día, 23 minutos más que hace 10 años. Por hogar, la cifra aumenta, llegando a 9 horas y 25 minutos al día, 50 minutos más que hace 10 años.³⁵⁰ Esto conlleva que la principal fuente de información de los mexicanos es precisamente la televisión, cuyos contenidos no se caracterizan precisamente por el fomento de la cultura y de los valores éticos y cívicos, sino más bien son promotores de un individualismo consumista y hedonista de gran calado.

También, en esta concentración de fuentes de información, destaca el estudio de la Asociación Mexicana de Internet (AMIPICI) elaborado en 2014, el cual señala el acelerado crecimiento de usuarios de internet. Mientras que en 2006 había 20.2 millones de usuarios, para 2013 ya eran 51.2 millones. La mayoría de ellos (63%) en un rango de edad entre los 13 y los 34 años de edad. El promedio de conexión diaria es de 5 horas y 36 minutos. Sin embargo, la mayoría del tiempo de conexión es para ocio y, por ejemplo, solo 4 de cada 10 usuarios buscan noticias, lo que puede denotar una pérdida de oportunidad frente al potencial de organización cívica que puede tener internet.

³⁵⁰ Nielsen-IBOPE, (febrero 2015), Recuperado en www.nielsenibope.com.mx

CAPÍTULO 4. La política de derecho de acceso a la información y su subsistema

4.1 Antecedentes y primeras acciones de gobierno

4.1.1 La reforma de 1977 y otros avances

En la presente investigación se comenzó planteando una pregunta. ¿Cómo fue posible que México pasara de ser uno de los países con mayor opacidad a ser uno con los mejores mecanismos de acceso a la información pública? Y añadimos ¿Qué tuvo que pasar para que en sólo cinco años, además de aprobar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública se lograra la aprobación de 32 leyes de transparencia en cada estado de la República? La respuesta a estas preguntas se va a tratar de presentar en este capítulo.

Para ello es necesario comprender los antecedentes históricos que fueron abriendo paso a la transparencia, desde la reforma política de 1977 hasta los primeros amparos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pasando por algunos cambios en la administración pública federal.

Diversos autores como Ayllón (2004), Guerrero (2008), Luna Pla (2009), coinciden en que el antecedente remoto a la ley de acceso a la información pública se encuentra en la reforma constitucional de 1977 promovida por el presidente López Portillo. Esta reforma fue un paso del partido hegemónico para reconocer la existencia de un México plural ante la presión de diversas organizaciones que no encontraban un cauce institucional a sus demandas. Los grupos guerrilleros iban en aumento, así como la inconformidad de una clase media que comenzaba a sufrir los excesos de la clase política. La reforma política de 1977, que implicó modificaciones a 17 artículos de la Constitución Política, contempló distintos aspectos como la cláusula de representación proporcional en la Cámara de Diputados, que permitió que los partidos de oposición alcanzaran algunos escaños; así como la apertura de tiempos oficiales en radio y televisión para que los partidos pudieran expresarse con un poco más de libertad. Dentro de esta reforma se hizo una modificación al artículo 6° constitucional al que se le agregó al final la siguiente frase: «el derecho a la información será garantizado por el Estado».

La intención de esta reforma estaba encaminada a que los partidos políticos pudieran difundir sus ideas con más libertad a través de los medios de comunicación y a que el

gobierno permitiera una difusión objetiva del acontecer político tanto en sus medios de comunicación, como en los de la iniciativa privada, (cuestión que no sucedía y que tampoco logró la reforma).

Queda claro entonces que no se alcanzó a contemplar todo el alcance y potencial de la reforma. Más bien, como señala Trejo, fue afianzándose la idea de que la reforma al artículo 6º constitucional tendría que conducir a una ulterior reforma de la legislación destinada a los medios de comunicación.³⁵¹ Cabe decir que esta reforma nunca se concretó ya que hubo serias discrepancias con los concesionarios de los medios de comunicación. Algunos de ellos, la interpretaron como una intervención más amplia del Estado en materia de libertad de expresión, lo que podía afectar sus intereses. Al respecto Luna Pla afirma:

“Este periodo histórico de la discusión pública se caracterizó por la lucha de la interpretación de un derecho a la información relacionado con la regulación de los medios de comunicación, carente de significado y eficacia en la práctica, que se refería a la información como objeto noticioso en sentido estricto, haciendo a un lado el sentido de información proveniente de las fuentes originarias”.³⁵²

Sin embargo, aunque la intención de esta reforma no era propiamente el reconocimiento de un derecho humano a la información, sirvió como puerta para que se comenzara a discutir la materia y se presentaran algunas leyes reglamentarias aunque con un enfoque más hacia la libertad de prensa. Aunado a ello, también esta modificación constitucional dio paso a diversos amparos ante la Suprema Corte de Justicia, como veremos más adelante.

Entre los proyectos de leyes reglamentarias que se presentaron a lo largo del tiempo destaca la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social propuesta en 1997 por los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática y del Partido de Trabajo que contenía disposiciones importantes como la clasificación de la información, el procedimiento de acceso y la posibilidad de un recurso ante controversias.³⁵³

³⁵¹ Cfr., Trejo, R.: “Treinta años de regateos. El derecho a la información desde su discusión inicial” en *op. cit.* Salazar, P. (coord.), pp. 91, 92.

³⁵² *op. cit.*, Luna, p. 16.

³⁵³ Cfr. López-Ayllón, S.: *La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el ejecutivo federal*, en Concha et. al, *Transparentar al Estado: La Experiencia Mexicana de Acceso a La Información*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México DF, 2005, p. 4.

Hay quienes ubican como un antecedente a las políticas de transparencia, las primeras acciones de apertura de información que se dieron en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) con el objeto de conocer los datos y análisis sobre la situación financiera y económica del país. “El [...] INEGI comenzó a publicar información relativa a la contabilidad nacional y a realizar encuestas sobre empleo, producción agrícola, comercio exterior, construcción, servicios, manufactura y minería”.³⁵⁴ Sumado a ello, se anunció la publicación de información económica como las cifras del Producto Interno Bruto (PIB) trimestral, las cifras de cada una de las encuestas mensuales y el informe trimestral de las finanzas públicas de todas las entidades de la administración pública federal. Antes de estos avances las cifras del gasto público, recaudación y endeudamiento interno y externo se publicaban de forma anual y hasta con ocho meses de retraso.³⁵⁵ Sin embargo, es claro que estos eran esfuerzos puntuales y no una política pública de acceso a la información integral. Así lo confirma López Ayllón:

“Las voces que dentro y fuera de la administración argumentaban por una mayor atención al acceso a la información eran poco escuchadas, y en general el ambiente político y administrativo poco propicio para un cambio profundo en esta materia. Hubo que esperar entonces al cambio de régimen para que esta idea encontrara un terreno fecundo”.³⁵⁶

En el mismo sentido se pronuncia Luna Pla: “La reforma por el derecho de acceso a la información en México no podría haberse dado en tiempos del autoritarismo”.³⁵⁷ Ya que en realidad, el autoritarismo y la transparencia son dos realidades que no pueden coexistir.

El papel del Poder Ejecutivo en la resistencia a la transparencia no fue el único dique. También hubo otro factor que inhibió el avance del derecho de acceso a la información: el papel de la Suprema Corte de Justicia, que como los diversos órganos del Estado en el régimen autoritario, estaba en realidad subordinada al Presidente de la República. Como explica Luna Pla, La primera vez que la Suprema Corte se pronunció sobre el derecho a la información fue un amparo promovido en 1983 por el jurista Ignacio Burgoa. En esa ocasión, “la Corte procedió a negar el amparo solicitado por Burgoa, estableciendo, un sentido

³⁵⁴ op. cit., Guerrero (2008), p. 54.

³⁵⁵ Cfr., *Ibidem*, p. 54.

³⁵⁶ op. cit. López-Ayllón, en Concha et. al., p. 5.

³⁵⁷ op. cit., Luna, p. 51.

restrictivo al derecho de acceso a la información.³⁵⁸ La Suprema Corte llegó a afirmar que en la reforma de 1977: «no se pretendió establecer una garantía individual consistente que cualquier gobernado, en el momento que lo estime oportuno, solicite y obtenga de los órganos del Estado determinada información».

En la medida en que la transición democrática fue avanzando, la Suprema Corte fue cambiando su opinión y ante la masacre de indígenas en Aguas Blancas hizo en 1995 una nueva interpretación del artículo 6° constitucional al afirmar que dicho artículo demandaba que “las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales”, aunque todavía no dio el paso para reconocer el acceso a la información como un derecho, tanto en este caso, como en otros tres amparos que se presentaron posteriormente. Una vez que se dio la alternancia en el poder, en 2005, el criterio de la Corte fue a favor del derecho a la información como garantía individual.

4.1.2 El gobierno de la transición democrática y sus primeras decisiones

Cuando el Presidente Vicente Fox logró culminar la transición a la democracia, con la alternancia en la Presidencia de la República después de 71 años ininterrumpidos de gobierno priísta, había el enorme desafío de comenzar a desmontar la cultura autoritaria que se había arraigado en las distintas estructuras gubernamentales.

Por ello, era necesario pensar en una estrategia integral que condujera los diversos esfuerzos de cambio institucional. El gobierno del Presidente Fox diseñó una estrategia de control interno que previniera los errores o desvíos de la administración y generara un sistema integral de evaluación. Esa estrategia fue agrupada y estructurada bajo la denominación de “Gobierno Corporativo”, siguiendo la tendencia mundial en la materia. Así lo explicó la Secretaría de la Función Pública:

“Los elementos que constituyen la base de la gobernabilidad se han ido integrando a través del tiempo y en esta Administración ha sido indispensable revisarla, evaluarla y potenciarla en un marco moderno, reordenado y comprensible [...] La integración de tales elementos da origen a una

³⁵⁸ Cfr., *Ibidem*, p. 21.

estructura denominada *gobierno corporativo* en la Administración Pública Federal, en concordancia con las disposiciones contenidas en el Plan de Desarrollo 2001-2006...”³⁵⁹

Lo que se pretendió fue pasar, explícitamente, de un modelo de gestión pública a uno de gerencia pública, donde se pusiera especial énfasis en la calidad, la efectividad de los resultados y la satisfacción de la ciudadanía³⁶⁰

En el libro *Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública*, editado por la propia Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal, se exponen los diez elementos que integraron el modelo de Gobierno Corporativo del Presidente Fox:³⁶¹ órganos de gobierno, comités de auditoría, órganos internos de control, códigos de conducta y de comportamiento institucional, normas generales de control interno, medición y efectividad del desempeño y rendición responsable de cuentas, administración de riesgos, programa operativo de transparencia y combate a la corrupción, servicio profesional de carrera.

Derivado de estos elementos, se diseñó la llamada Agenda de Buen Gobierno con el propósito de lograr una democracia sustentable a través del fortalecimiento de sus instituciones y el eficiente desempeño de la acción gubernamental. El Buen Gobierno fue concebido bajo la administración del Presidente Fox como un gobierno que genera desarrollo e inclusión, eficiente, productivo, con capacidad de respuesta y capacidad para estimular la creatividad y respeto a la libertad.³⁶² Aunado a ello, explica Ramón Muñoz, quien fuera en tiempos del Presidente Fox el Jefe de la Oficina de Presidencia para la Innovación Gubernamental:

“El *Buen Gobierno*, además de ser eficaz, eficiente, productivo y democrático, debe forzosamente ser honesto y transparente, tener una ética propia incólume, pues debe generar confianza en sus ciudadanos y en quienes

³⁵⁹ Secretaría de la Función Pública, (2005): *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, Fondo de Cultura Económica, México DF, p. 185.

³⁶⁰ Cfr., *Ibidem*, p. 188.

³⁶¹ Cfr., *Ibidem*, pp. 188-194.

³⁶² Cfr., Muñoz, R. (2004): *Innovación gubernamental, El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*, Fondo de Cultura Económica, México DF, pp. 34-36.

del exterior acuden a él, tanto para inversiones productivas como para la suma de esfuerzos en políticas internacionales”.³⁶³

Esta agenda estuvo influenciada por diversas experiencias internacionales, en especial, por la corriente de la *Reinvención del Gobierno*, con autores como David Osborne y Ted Gaebler y su impulso en países, sobre todo anglosajones, así mismo por documentos e informes de instituciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la OCDE, que visualizaron la importancia de superar las enormes disfunciones burocráticas y sus costos. Al respecto, la Secretaría de la Función Pública señaló: “Los organismos internacionales convergen cada vez más en principios básicos de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, principios que se vuelven demandas para los países cualquiera que sea su grado de desarrollo”.³⁶⁴

Pero también la influencia en la Agenda vino desde los ciudadanos, quienes cada vez más informados y comunicados presionaron al gobierno a innovar su estructura administrativa y a consolidar las formas de gobierno; el mercado no podía avanzar solo en la senda del desarrollo económico, era necesaria una nueva forma de gobernar en el contexto de la globalización. De esta forma surgieron dos ejes para consolidar gobiernos de clase mundial: la innovación, que permite concebir nuevas formas de ofrecer servicios y la calidad total, que facilita optimizar los recursos generando un valor agregado a la sociedad.

A partir de estos ejes, el gobierno del Presidente Fox propuso “los nuevos paradigmas” para impulsar la innovación gubernamental. Entre ellos, se encontraba, la libertad, la pluralidad, la creatividad, la competencia, productividad, pero también, con la misma importancia aspectos como la información y transparencia, la educación y la ética. Así se estableció:

“Proporcionar información adecuada y oportuna es un requisito de la rendición de cuentas del gobierno honesto y responsable. Conocer esa información es una exigencia de la sociedad, y al propiciarla en los gobiernos se genera confianza y certidumbre. La información y la transparencia reducen sustancialmente los márgenes de la corrupción, pero además la hacen más detectable cuando se presenta [...]”³⁶⁵

³⁶³ *Ibidem*, p. 36.

³⁶⁴ *op. cit. Secretaría de la Función Pública*, p. 39.

³⁶⁵ *op. cit. Muñoz*, p. 53.

Con estos ejes y con estos nuevos paradigmas es que se genera la Agenda de Buen Gobierno. Eduardo Sojo, en ese entonces Jefe de la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas explica: “Con el propósito de simplificar la estrategia para el cambio y la transformación de la Administración Pública y focalizar los resultados en materia de Buen Gobierno se creó la Agenda Presidencial de Buen Gobierno”.³⁶⁶

La Agenda Presidencial del Buen Gobierno se basaba en las siguientes seis grandes estrategias:³⁶⁷

1. Gobierno honesto y transparente para recuperar la confianza de la sociedad en su Gobierno.
2. Gobierno profesional con las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público, para garantizar que la Administración Pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que, siendo políticamente neutra, se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país.
3. Gobierno de calidad que satisfaga o incluso supere las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se les brindan.
4. Gobierno digital para posibilitar que, desde la comodidad de su casa u oficina, los ciudadanos obtengan la información del Gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece.
5. Gobierno con mejora regulatoria para garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites y procesos con facilidad, seguridad y rapidez y a bajo costo.
6. Gobierno que cueste menos al reducir el gasto que no agrega valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad.

Con esta Agenda de Buen Gobierno es que se articuló la «infraestructura ética» de la que se habló anteriormente y que sirvió de apoyo y complemento a las acciones de transparencia. La visión del Gobierno del Presidente Fox en esta materia se podría sintetizar en la idea de generar un gobierno de clase mundial, innovador, de calidad, que ponga en el centro de su acción la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad. Y explica Muñoz:

³⁶⁶ *op. cit. Sojo (2005), p. 131.*

³⁶⁷ *Cfr. Ibidem, p. 131.*

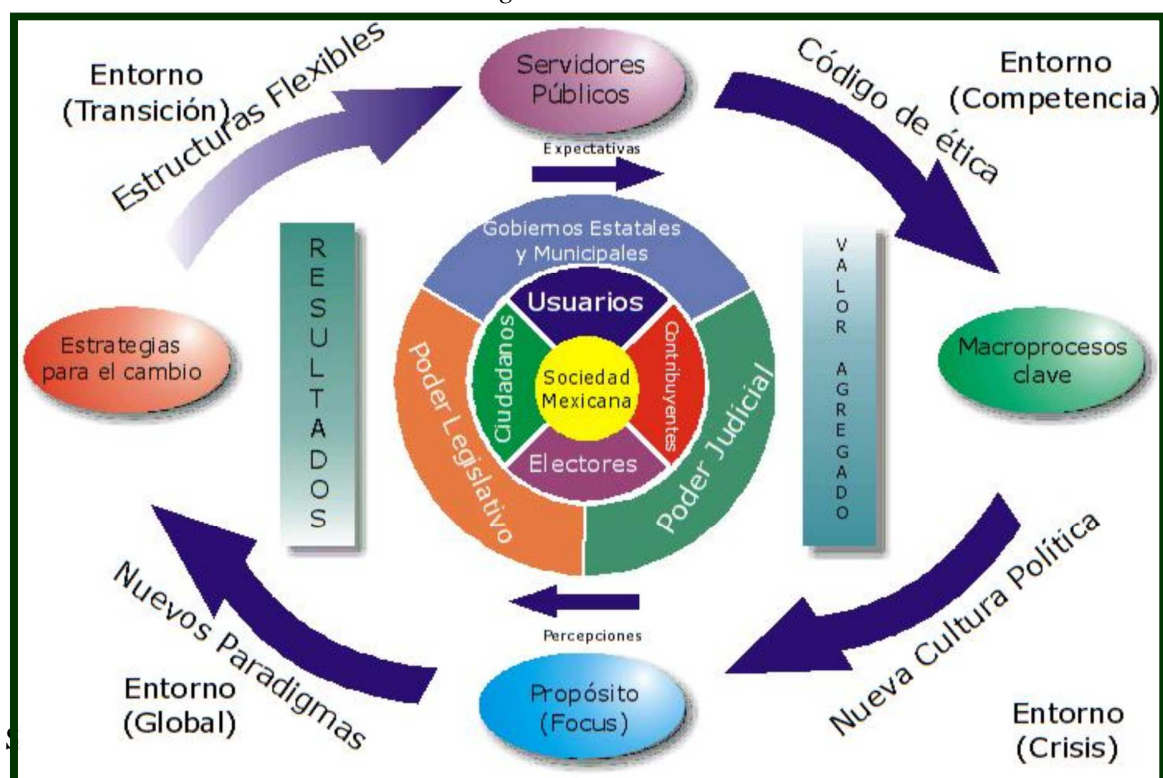
“Para lograrlo, se trabaja en dos vertientes contenidas en el Modelo de Innovación y Calidad. Por un lado, la innovación que permita concebir nuevas formas de hacer las cosas y, por otro, la calidad total que permita mejorar y optimizar lo que se ha estado haciendo bien y ha demostrado que genera valor agregado a la sociedad”.³⁶⁸

Le correspondió justo a la Oficina para la Innovación Gubernamental de Presidencia de la República diseñar el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental.

El Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental fue aprobado por el Presidente Fox el 20 de enero de 2001, es decir, a menos de sesenta días de haber comenzado su mandato. A partir de este modelo se estructuraron una serie de medidas y de procesos a rediseñar.

Diagrama 4.1

Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental



Planeación, mandata al titular del Poder Ejecutivo a elaborar el Plan Nacional de Desarrollo para su sexenio, que debe construirse de forma participativa y presentarse durante el primer año de su gestión.

³⁶⁸ *op. cit.* Muñoz, p. 71.

En este Plan, que fue presentado el 30 de mayo de 2001, hay variadas referencias a la importancia de llevar a cabo políticas públicas para la transparencia y la rendición de cuentas. En lo que respecta al mandato democrático se expresa:

“La alternancia en el poder debe responder a una realidad social y política distinta. En el nuevo sistema democrático que estamos construyendo, el gobierno está obligado a establecer los mecanismos e instrumentos que le permitan informar y rendir cuentas a los ciudadanos, a los demás poderes y a cada uno de los órganos de gobierno”³⁶⁹

En el propio Plan se establecen cinco normas básicas de acción gubernamental: apego a la legalidad, gobernabilidad democrática, federalismo, transparencia y rendición de cuentas. En cuanto a la norma básica de transparencia se afirma:

“El Ejecutivo Federal actuará con transparencia en el ejercicio de sus facultades, por lo que los servidores públicos de la Administración Pública Federal estarán obligados a informar con amplitud y puntualidad sobre los programas que tienen encomendados, en términos de logros alcanzados y recursos utilizados [...] Esto debe realizarse mediante normas perfectamente definidas y conocidas tanto por los servidores públicos como por el conjunto de la ciudadanía, buscando evitar tanto los errores por desconocimiento como las faltas ocasionadas por la mala fe o la deficiente actitud de quienes prestan un servicio público a la ciudadanía. Las reglas de acceso a la información gubernamental tienen que ser las mismas para todos los interesados en la actividad del gobierno. Informar de manera transparente y oportuna debe ser una constante en todas las dependencias de la Administración Pública Federal”.³⁷⁰

Estos enunciados y otras muchas menciones de la política pública de transparencia, hicieron que este Plan Nacional de Desarrollo, por primera vez en la historia de México, priorizara de esta claridad y profundidad la agenda de acceso a la información pública.

³⁶⁹ *Senado de la República (2010): Enciclopedia Política de México. Tomo 2. Planes Nacionales Siglos XX-XXI, Instituto Belisario Domínguez, México, D.F. p.166*

³⁷⁰ *Ibidem, p. 179.*

Junto a este diseño institucional, también cabe apuntar en este apartado las primeras acciones que tomó el gobierno del Presidente Fox en materia de transparencia, en el orden de sus facultades ejecutivas. Entre estas destacan:

1. La creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, con el objetivo de coordinar los esfuerzos de diversas secretarías gubernamentales

2. El Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, firmado el 26 de febrero de 2001 por 83 instituciones y organizaciones públicas y privadas, universidades, sindicatos, cámaras empresariales, partidos políticos.

3. La creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción (CITCC), presidida por el Secretario de la Función Pública e integrada por 29 instituciones: La Comisión Intersecretarial impulsó de manera transversal los Programas Operativos de Transparencia y Combate a la Corrupción (POTCC) y los acuerdos de transparencia

4. La apertura de archivos históricos donde se contenían documentos valiosos de inteligencia nacional sobre los años en los que el gobierno ejerció la guerra sucia contra movimientos sociales opositores. Si bien, las expectativas sobre una eventual justicia no se cumplieron, marcó un referente del gobierno por abrir información delicada.

Toda esta visión estratégica, planeación y diseño organizacional dejan en claro que para el gobierno del Presidente Fox el tema de transparencia y acceso a la información pública, era un componente fundamental en la noción de buen gobierno y de innovación gubernamental que debía llevarse a cabo. No se trató, como veremos más adelante, de una política casual o aislada del programa general de gobierno. Todas estas acciones constituyen un antecedente claro de las leyes de transparencia que se concretarían hacia finales del primer año de gobierno.

4.2 La creación de la Ley de transparencia y acceso a la información pública 2002

4.2.1 Los actores estratégicos y coaliciones

4.2.1.1 El Presidente de la República y su equipo

Además de las condiciones que se han descrito en el capítulo tres de esta investigación. Sin lugar a dudas, el factor determinante de la creación de la Ley Federal de Transparencia y

Acceso a la Información Pública son los actores específicos que la impulsaron. Esta Ley se constituyó en el elemento fundamental de la nueva política de transparencia en México; constituye un antes y un después. Sin este marco legal sería impensable el surgimiento de dicha política, ya que, como hemos visto, había un marco constitucional muy general, que no detonó una política integral de transparencia, sino sólo algunas acciones muy específicas y sumamente acotadas.

Antes de comenzar con el análisis de estos actores, vale la pena traer como criterio de análisis la opinión de Luna Pla:

“Quien plantea que la paternidad de una reforma legislativa es atribuible a un grupo de personas, cae en lo simplista, y más tratándose de cambios de Estado como lo representó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en el año 2002. Los autores del cambio fuimos muchos mexicanos activos, desde la academia, la sociedad civil y el gobierno, trabajando en redes y no siempre coordinadamente, aunque habiendo de por medio una intensión social en común”.³⁷¹

Es decir, no hay un solo actor que pueda decir que esta ley se debe sólo a él. El primero de los actores claves a considerar es el Presidente Fox, quien por un lado, como se ha visto, culmina el proceso de transición democrática logrando la alternancia en el poder, después de 71 años ininterrumpidos de poder del PRI. Pero no sólo abre las posibilidades de un régimen democrático, sino que también se compromete a transformar el gobierno en materia de transparencia y acceso a la información pública.

El Presidente Fox, sin ser un hombre con preparación académica profunda, tenía algunos conceptos claros. El primero de ellos, era generar un cambio democrático que permitiera alejar al país de un pasado autoritario. Así lo expresaba:

“El mandato popular del 2 de julio fue claro: queremos un México diferente. La sociedad votó por un cambio en las normas, en las instituciones y en los objetivos. Así la diferencia entre el pasado y el futuro será, justamente, la vigencia de un Estado de derecho actualizado”.³⁷²

En otra declaración afirmaba:

³⁷¹ *op. cit.* Luna p. XVII.

³⁷² *Presidencia de la República (2006): Vicente Fox Quesada. Ideas del cambio democrático en México, Fondo de Cultura Económica, México DF, p.30.*

“Frente a la corrupción, contraponemos un ejercicio ético de la autoridad. Frente al hermetismo, impulsamos una acción pública transparente. Frente a la intransigencia y la imposición hemos antepuesto la tolerancia y el diálogo. Frente al corporativismo, estamos pasando a la plena autonomía de las organizaciones”.³⁷³

Estas declaraciones denotan que Fox se asumía como un líder transformador que permitiría a México transitar hacia una sociedad democrática, libre y plural. Y hablaba de la importancia de la transparencia como un mecanismo fundamental para recuperar la confianza de los ciudadanos:

“Hoy los ciudadanos demandan –nos exigen– invertir mejor el dinero de sus impuestos y manejarlo con transparencia; promover con ahínco el desarrollo y las oportunidades a las que todas y todos los mexicanos tienen derecho. Tenemos la obligación de seguir recuperando la confianza, la estima y el reconocimiento de la ciudadanía hacia gobiernos que sean honestos y transparentes en todos los niveles”.³⁷⁴

Es evidente que uno de sus principales motivadores de Fox era la búsqueda de la legitimidad a través de un adecuado ejercicio de la autoridad, basado en un concepto de «buen gobierno»: “Toda administración pública legítima se sustenta en el ejercicio de buen gobierno, en la transparencia y en la rendición de cuentas”.³⁷⁵

Sin embargo, también estos discursos y sus acciones consecuentes se presentan como una forma de articular las convicciones personales de Fox, que según explica en entrevista con el periodista Walter Meade, del diario *Novedades de Tabasco*, son ideas y creencias que vivió y aprendió desde el seno familiar y la escuela:³⁷⁶

“Walter Meade: ¿En dónde aprendió los valores democráticos que lo han acompañado en su vida?

Vicente Fox: Bueno, yo te diría que el ejercicio de la democracia, en mi vida personal, los aprendí en mi casa. Este principio en mi familia ha ido de menos

³⁷³ *Ibidem*, p. 44.

³⁷⁴ *Ibidem*, p. 42.

³⁷⁵ *Ibidem*, p. 44.

³⁷⁶ *Presidencia de la República (2006): Vicente Fox Quezada: Encuentros con los medios, Fondo de Cultura Económica, México D.F. pp. 355, 356.*

a más. Antes, los sistemas de educación en familia eran bastante autoritarios, no había más que lo que mandaba el padre o la madre, pero en la familia fuimos aprendiendo a ejercer la libertad y a actuar más democráticamente todos: los nueve hermanos y mis papás. Eso nos dio y nos ha dado una gran unidad. Mi familia es muy unida y buena parte de eso se debe a vivir democráticamente al interior de la familia y ejercer la libertad. Pero hay otra faceta en mi vida que va en paralelo con eso de haber aprendido a vivir en democracia y la cual, al final, me llevó a la política, a ser demócrata, a pensar y vivir como demócrata, a ser libre y a querer que todo México sea libre. Esa otra faceta es una educación que compartimos tú y yo. A mí me impresionó mucho a lo largo de toda mi etapa educativa la filosofía de San Ignacio de Loyola, el pensamiento de los jesuitas; la idea muy clara y muy sólida de que, siendo para los demás, se puede alcanzar el verdadero camino a la realización personal. Eso lo encontré desde chiquillo, lo encontré en mi juventud y lo encontré en mi vida de trabajo; y lo encontré y lo ejercí en la política. Es la otra razón poderosa que me trajo a la política. Yo jamás pensé estar metido en este mundo, pero el deseo de hacer algo por los demás, por los pobres, y el deseo de hacer algo por mi país, me metieron en este carril de la política; yo diría que son los dos grandes vectores de mi vida”.

Es muy claro, de acuerdo a estas palabras, como las ideas y las convicciones llevaron a Vicente Fox a creer y encabezar este cambio democrático que México requería. Es decir, siguiendo el marco conceptual de las coaliciones promotoras, se constata que las «creencias» del Presidente Fox fueron un factor importante en el impulso de las políticas públicas de acceso a la información pública.

Estas «creencias» no sólo eran enunciados generales, sino que, desde un inicio de la administración, se fueron expresando en propuestas de políticas públicas. En entrevista con Jorge Fernández Menéndez, Guillermo Ortega y Raúl Peimbert de Multivisión Noticias, el presidente Fox hablaba ya, desde muy temprana su administración (13 de marzo de 2001), de algunas acciones que se estaban empezando a llevar a cabo en la lucha contra la corrupción:

“Por otro lado, en materia de corrupción, ya se han lanzado campañas de fondo por parte de la Contraloría, por parte de Pancho Barrio. Junto con la sociedad, hemos hecho acuerdos para erradicar este mal de la corrupción, tanto de la esfera pública como de la esfera privada. Vamos a hacer cambios sustantivos en todo lo que son licitaciones grandes, que son públicas, pero no lo suficiente transparentes. Vamos a integrar a la sociedad civil, a las cámaras patronales y a las asociaciones civiles en todo el proceso de licitación para que den testimonio”. Y el presidente ejemplifica una de las formas cómo se estaba concretando esta nueva visión: “En los que son las compras del gobierno, ya lo anunciaba Santiago Levy –yo no sé si se le puso la suficiente atención–. El seguro social, para el próximo año, una vez que haga su presupuesto, va a meter a Internet todas las compras que va a hacer durante todo el año en cualquier instalación, sean lápices, papel, sábanas, medicinas. Sea lo que sea va a estar publicado en cantidades y lugares de compra para que cualquier empresa pueda concurrir a vender. Además, el Seguro Social va a ir publicando en el mismo Internet lo que compra y el precio al que compra. Ésta es ya la transparencia total”.³⁷⁷

Para Luna Pla, hubo un hecho que detonó una serie de eventos que terminarán por constituirse en la semilla de la ley de transparencia:

“Con el anuncio de la nueva Política de Comunicación Social del gobierno del presidente Fox, y del Plan Nacional de Anticorrupción a los tres meses de su administración, se habilitó la posibilidad de que tanto medios de comunicación, sociedad civil y especialistas comenzaran el debate en torno a la legislación del acceso a la información [...]”³⁷⁸

Como explica Issa Luna, la apertura en la política de comunicación social en la que se hablaba de establecer una nueva relación con los medios de comunicación basada en la transparencia y no en la cooptación a través del empleo de los recursos públicos, generó un ambiente propicio para comenzar a concretar la forma en cómo el enunciado del artículo 6º Constitucional debía proyectarse en la nueva realidad de la alternancia.

³⁷⁷ *Ibidem* p. 207

³⁷⁸ *op. cit.* Luna, p. 93.

Para marzo de 2001, a poco más de tres meses de haber asumido la Presidencia de la República, el Presidente Fox instruyó la creación de una comisión intersecretarial, conformada por las secretarías de Gobernación, de la Contraloría, de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para realizar estudios comparados y redactar un anteproyecto para una ley de acceso a la información.³⁷⁹ Dentro del grupo que encabeza este trabajo intersecretarial destacaban el entonces Secretario de Gobernación Santiago Creel, Francisco Barrio Terrazas, de la Secretaría de la Función Pública, Carlos Arce y Sergio López Ayllón de la Comisión de Mejora Regulatoria.

Es muy importante constatar, en propias palabras del Secretario Santiago Creel a través de la entrevista que se realizó, las convicciones que subyacían detrás de la promoción de la transparencia:

“En la medida que una democracia produce información veraz sobre la cuestión pública en esa medida el ciudadano conoce con más puntualidad la cosa pública y tiene mejores medios para poder tomar elecciones [...] entonces es por eso que quien está convencido en el tema democrático es algo natural de estar convencidos en el tema de la transparencia”.³⁸⁰

Uno de los primeros trabajos de este equipo fue estudiar la experiencia internacional en materia de transparencia y acceso a la información para articular la propuesta. Había una intención específica de insertarse plenamente al mundo desarrollado y a las naciones del concierto democrático. Y dentro de las primeras discusiones fue establecer el alcance que se quería tener de la nueva política de transparencia. Lujambio y Becerra explican:

“En ese documento preliminar se adoptaron dos gruesos criterios que definieron el curso de las discusiones ulteriores: –La ley se aplicaría sólo a la administración pública federal (no a los otros poderes). –Sería de aplicación «federal», es decir, no tendría validez para estados y municipios”.³⁸¹

Esta decisión, como se verá más adelante, fue acertada en tanto que se logró enfocar y limitar la discusión al ámbito de la administración pública federal. Aspirar a un ámbito de aplicación

³⁷⁹ Cfr. *op. cit.* Becerra, R., Lujambio, A., en López-Ayllón, S. (2006), p. 182.

³⁸⁰ Santiago Creel, Anexo 3: entrevistas de actores relevantes categorizadas, unidades de análisis 1588 y 1609, p. 40

³⁸¹ Cfr. *op. cit.* Becerra, R., Lujambio, A., en López-Ayllón, S. (2006), p. 182.

más amplio hubiera sido complejo e incluso pudiera haber puesto en riesgo la aprobación de la ley. Sin embargo, precisamente esta fue una limitante con la que nació la transparencia en México ya que, hasta ese momento no se trató de una política nacional que abarcara de la misma forma todos los poderes del Estado y todos los niveles del gobierno.

La elaboración de la iniciativa de Ley del Ejecutivo federal implicó varios meses de trabajo. No había un consenso en todas las áreas de gobierno respecto del alcance que debía tener la iniciativa; se trataba de una materia nueva a legislar, lo cual implicaba poner de acuerdo diversas visiones al respecto.

La situación se complicó más, cuando se filtró a los medios de comunicación un primer borrador elaborado por la entonces llamada Secretaría de la Contraloría (hoy Función Pública). Ese borrador tenía varias limitaciones. Ello propició duras críticas por parte de diversos líderes de opinión. El gobierno explicó que se trataba sólo de un borrador; sin embargo, los medios de comunicación y algunos actores de la sociedad civil asumieron este documento como una resistencia del gobierno federal al tema.

López Ayllón, uno de los protagonistas en este proceso de elaboración afirma:

“Este documento y otros internos del grupo de trabajo fueron «filtrados» a la prensa y generaron críticas severas entre algunos columnistas. Consideramos que éstas fueron injustificadas pues se trataba de un esfuerzo de buena voluntad de la Secodam por acercarse a los miembros de la sociedad civil para recibir sus comentarios, y finalmente no se trataba sino de un borrador de trabajo”.³⁸²

A principios de julio de 2001 concluyó la primera fase del proyecto de ley generando un documento de trabajo. El gobierno del presidente Fox decidió entonces convocar a una consulta pública para recoger la opinión de otros expertos. Estos foros despertaron también una dura crítica de parte de la sociedad civil aglutinada en el llamado *Grupo Oaxaca*. Consideraban que no era necesario consultar a más personas, ya que en su grupo se encontraban los principales expertos en la materia. Más bien, percibieron estos foros como una táctica dilatoria del gobierno.

Finalmente los foros se realizaron con la participación de 204 académicos y líderes políticos –distintos al *Grupo Oaxaca*– en cuatro ciudades: Monterrey, Guadalajara, Veracruz

³⁸² Cfr. *op. cit.* López-Ayllón, en Concha et. al., p. 8.

y el Distrito Federal, en conjunto se hicieron cerca de 700 propuestas concretas.³⁸³ Este dato demuestra que la organización de estos foros no fue ociosa.

Finalmente, el 30 de noviembre de 2001, a un día de cumplir un año en la Presidencia, el titular del Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados su propuesta de Ley, la cual se analizará más adelante.

Para el Presidente Fox, el tema de la transparencia y acceso a la información pública se convirtió en una de sus principales banderas de su gestión. A la mitad de su sexenio, concedió esta entrevista al periodista Enrique Aranda, de la agencia Notimex el 30 de noviembre de 2003:

Enrique Aranda: “Señor, a tres años exactamente, ¿cuáles consideraría usted que son los cambios políticos de mayor trascendencia conseguidos en ese tiempo?

Vicente Fox: Bueno, pues hay una buena cantidad. Yo diría que el primero de ellos es que ahora el equilibrio entre Poderes es real, que hemos pasado de un sistema presidencialista a un sistema presidencial, donde se ejerce el poder con moderación y de acuerdo con nuestra Constitución. Hemos dado un impulso decidido a la construcción de un auténtico federalismo, integrándonos con los gobiernos estatales y municipales. Los ciudadanos y los medios de comunicación gozan de respeto absoluto a la libertad de expresión. Éste es un punto fundamental de este gobierno. Igual la defensa de los derechos humanos, dentro y fuera del país. Es una prioridad fundamental para nosotros. El gobierno ahora actúa con pleno respeto a la ley, con transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. La lucha contra la corrupción es a fondo. La modernización de las estructuras del gobierno va, poco a poco, cambiando su rostro [...]”³⁸⁴

Igualmente, hacia el final de su mandato, a unos días de rendir su penúltimo informe de labores, a bordo del avión presidencial, concedió una entrevista a Roberto Rock, del periódico *El Universal*. En esta entrevista se constata la importancia que tuvo el tema de transparencia en la agenda de gobierno y en la conformación del legado del Presidente Fox:

³⁸³ *Ibidem*, p. 13.

³⁸⁴ *op. cit. Presidencia de la República, (2006) pp. 151-152*

Roberto Rock: “Uno de los soportes de su próximo Informe de Gobierno será la democracia y la ampliación de libertades en el país. ¿Cómo documentar esto?

Vicente Fox: La veo en una nueva actitud de parte de la ciudadanía, que es el actor principal. La ciudadanía fue la que ganó la democracia el 2 de julio del año 2000. Hoy tenemos una sociedad no sólo gozando y utilizando las libertades, sino una sociedad mucho más exigente, crítica. Yo diría que es en el ciudadano, en su actitud crítica, en su actitud participativa, donde se ha consolidado uno de los pilares de la democracia...

Roberto Rock: ¿Cómo modifica esto el ejercicio propiamente de la Presidencia?

Vicente Fox: Hoy la presidencia está en una caja de cristal, a la vista de todos, pero además, de manera obligada, a través de la nueva Ley de Transparencia. Número dos: es una Presidencia muy acotada; ya no es el presidencialismo de antaño. Hoy el Poder Legislativo toma posturas claramente diferenciadas a las del Ejecutivo y del Legislativo. El resultado es una Presidencia democrática, supeditada al marco constitucional. Una Presidencia obligada al diálogo, a la capacidad de convencer, a la búsqueda del acuerdo y la suma de programas con gobiernos estatales, con gobiernos municipales [...].³⁸⁵

4.2.1.2 La sociedad civil y el grupo Oaxaca

El proceso por el cual se legisla en materia de transparencia no se puede entender sin la sociedad civil, que jugó un papel determinante no sólo promoviendo a que el candidato Fox y después Presidente de la República asumiera un compromiso a cabalidad con el acceso a la información pública, sino que además, supo formular propuestas de un alto nivel técnico.

Una de las principales protagonistas en la materia, Jaqueline Peschard relata así:

“En el marco de la alternancia en el Ejecutivo Federal, fue la sociedad civil y en particular los integrantes del Grupo Oaxaca quienes promovieron que la

³⁸⁵ *Ibidem* pp 275, 276

contraparte gubernamental se activara para lanzar una iniciativa de regulación al acceso a la información pública [...] la propuesta de iniciativa legal –más allá del número y la procedencia de las iniciativas legales dictaminadas– fue producto del intercambio entre los distintos grupos parlamentarios en el Congreso federal, especialistas con capacidad de presión e interlocución procedentes sobre todo de la academia, de organizaciones sociales y medios de comunicación, y por supuesto incluyó también a representantes del gobierno”.³⁸⁶

Los eventos que detonaron la organización de la sociedad civil fueron dos seminarios académicos que se organizaron para debatir, como se apuntó anteriormente, la nueva política de comunicación del Presidente Fox. Así lo relata Luna Pla, protagonista de los mismos:

“En febrero y marzo de 2001 hubo dos seminarios académicos cruciales; en el primero, en el marco del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional de la UNAM, se presentaron ponencias que delimitaron el derecho a la información a una vertiente llamada «derecho de acceso a la información», retomando la jurisprudencia de la Corte mexicana. El segundo se denominó «Seminario Internacional Derecho de Acceso a la Información y Democracia» en la Universidad Iberoamericana, donde expertos académicos, servidores públicos y periodistas de Estados Unidos, Europa y México discutieron el papel del acceso a la información en una sociedad democrática. Éste fue sin lugar a dudas el primer foro dentro del nuevo gobierno donde convivieron altos funcionarios públicos mexicanos y académicos, estos últimos más tarde conformarían el Grupo Oaxaca”.³⁸⁷

De estos dos seminarios, el que tuvo la más profunda repercusión, fue el segundo, el realizado en la ciudad de Oaxaca organizado el 24 y 25 de mayo de 2001. Ramírez Sáiz puntualiza:

“La convocatoria estuvo encabezada por la Universidad Iberoamericana, las fundaciones Información y Democracia, y la Konrad Adenauer, el periódico *El Universal*, la Asociación de Editores de los Estados, la Fraternidad de

³⁸⁶ Peschard, (2013), p. 18

³⁸⁷ op. cit. Luna, p. 93.

Reporteros de México y la Asociación Mexicana de Editores. El título del congreso fue “Derecho a la información y reforma democrática”.³⁸⁸

En este evento se reunieron académicos, fundaciones nacionales e internacionales y medios de comunicación. La convocatoria del evento ya tenía una lógica no sólo de querer reflexionar desde un punto académico sino de tejer una red de colaboración e influencia política. Durante el evento, afirma Ramírez Sáiz:

“Los participantes reiteraron en sus ponencias y debates la importancia de que se reglamentara en México el derecho a la información y la necesidad de que la sociedad civil interviniera en ese ejercicio. Como especialistas del tema se comprometieron a redactar una iniciativa y, durante el seminario celebrado el 25 de ese mes, se constituyeron como el Grupo Oaxaca. Este nombre se derivó del lugar donde se celebró la reunión”.³⁸⁹

A continuación se transcribe la llamada “Declaración Oaxaca”, que fue publicada en los tres principales periódicos del país *El Universal*, *Reforma* y *La Jornada*, además de 74 periódicos regionales.³⁹⁰

“Reunidos en la ciudad de Oaxaca, el día 24 de mayo del 2001, académicos, periodistas, activistas de la sociedad nuestro compromiso por una reforma democrática e incluyente en materia de derecho a la información [...] La primera asignatura de esta agenda es el derecho de acceso a la información pública. Es necesario concentrar todas las energías en este punto de partida de la reforma democrática [...] Es necesario, por ello, aprovechar esta oportunidad histórica para construir entre todos un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública. Hacer realidad esta aspiración que requiere de la participación de la sociedad. Por tal virtud, una ley de acceso a la información pública debería contener, por lo menos, los siguientes elementos, a saber:

a) Crear un texto constitucional breve y conciso que consagre el principio en el que la información es algo que pertenece, en primera instancia, al ciudadano;

³⁸⁸ *op. cit.* Ramírez, p. 45.

³⁸⁹ *Ibidem*, p. 45.

³⁹⁰ *Declaración de Oaxaca (24 de mayo de 2001). Asociación Mexicana de Editores de Periódicos A.C. Recuperado en www.amed.com.mx/oaxaca2.html*

b) Crear el derecho ciudadano para acceder a datos, archivos, registros y todo tipo de dato informativo en manos de los órganos del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y empresas privadas que reciben recursos públicos, conforme a los estándares democráticos internacionales en la materia;

c) Crear la obligación de los órganos del Estado para proporcionar la información requerida, estableciendo las sanciones adecuadas a los servidores públicos que incumplan con el deber de informar, sin causa justificada;

d) Identificar las excepciones que como tales serán mínimas para el acceso a la información pública;

e) Crear la figura de una autoridad independiente, que deberá tener a su cargo la importantísima tarea de intervenir cuando haya controversias en casos excepcionales sobre la naturaleza de la información solicitada a los órganos del Estado; es decir, si se trata de información pública o de información restringida;

f) La iniciativa tendría que incluir en el apartado de transitorios reformas al Código Penal, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y todas aquellas leyes y reglamentos que se opongan al derecho de la sociedad a saber de la actuación de los gobernantes.

Hemos decidido también pasar de los propósitos a los hechos. Integraremos hoy mismo una comisión de trabajo representativa y plural para la redacción de un anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, pensando en y para el beneficio del ciudadano: hacemos votos porque los Poderes Ejecutivo y Legislativo hagan causa común con esta iniciativa compartida en el ámbito de sus respectivas competencias [...]

Lic. Benjamín Fernández Pichardo (Asociación Mexicana de Editores de Periódicos A.C.), Lic. Carlos Álvarez del Castillo (Asociación de Editores de los Estados), Lic. Juan Francisco Ealy Ortiz (El Universal), Lic. Alejandro Junco de la Vega (Grupo Reforma), Dr. Ernesto Villanueva (Coordinador del Programa Iberoamericano de Derecho de la Información Universidad Iberoamericana), Dr. Jorge Carpizo (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la

UNAM), Miguel Badillo (Presidente de la Fraternidad de Reporteros de México), Mtro. José Carreño Carlón (Director del Departamento de Comunicación, Universidad Iberoamericana), Dr. Francisco Acuña (Coordinador de la Maestría en Derecho, Universidad Anáhuac), Dr. Juan Francisco Escobedo (Coordinador de la Maestría en Comunicación, Universidad Iberoamericana), Oscar González, (Presidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos), Mtra. Rossana Fuentes-Berain (Fundación Información y Democracia, A.C.), Mtro. Jorge Islas, (Facultad de Derecho de la UNAM), Dr. Octavio Islas (Director del Proyecto Internet ITESM), Isaa Luna Pla (Coordinadora Académica del Doctorado en Derecho a la Información, Universidad de Occidente), Omar Raúl Martínez (Presidente de la Fundación Manuel Buendía), Dr. Salvador Nava (Coordinador del Programa de Derecho Constitucional y Gobierno, Universidad Anáhuac), Juan Ramón de la Peña (rector de la Universidad José Vasconcelos Oaxaca), Lic. Mario Antonio Moreno Nishisaki (Director de la Universidad Mesoamericana, Oaxaca). Y signan el documento 74 periódicos locales, de diversos estados de la República.

La integración de este grupo vino a generar una coalición promotora que –de manera perfecta– cumple con la descripción que hace Paul Sabatier de las mismas. Ya no es sólo el “triángulo de hierro” clásico el que incide en las políticas públicas, sino que emergen nuevos actores en su formulación, implementación y evaluación. A esta coalición se le denominará pro transparencia.

En sentido general, se considera que los integrantes del Grupo Oaxaca fueron todos los firmantes de la Declaración Oaxaca en mayo de 2001. Sin embargo, en sentido estricto, se reconoce a aquellos que conformaron la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca de principio a fin, como los integrantes del Grupo Oaxaca. Ellos fueron: Juan Francisco Escobedo (Universidad Iberoamericana); Jorge Islas López (UNAM); Issa Luna Pla (Universidad Iberoamericana); Salvador Nava Gomar (Universidad Anáhuac del Sur); Roberto Rock Lechón (periódico *El Universal*); Luis Ernesto Salomón Delgado (periódico *El informador*); Luis Javier Solana Morales (periódico *El Universal*), Miguel Treviño de Hoyos (periódico *Reforma*); Ernesto Villanueva Villanueva (*Universidad Iberoamericana*) y Jenaro Villamil (periódico *La Jornada*).

Juan Francisco Escobedo, integrante del Grupo Oaxaca explica lo determinante que fue la conformación de este organismo para el nacimiento de la política de transparencia:

“El punto de inflexión del largo y discontinuo proceso para abrir urbi et orbi la información contenida en los documentos públicos gestionados por los poderes del Estado ocurrió en mayo de 2001. La organización de un seminario académico para reflexionar acerca de algunos de los principales temas relacionados con el derecho a la información constituyó el detonante de una serie de cursos de acción pública que a la vuelta de menos de un año habría de tener en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el producto legislativo de mayor calado y consenso que se hubiese gestado en los años de gobierno de Vicente Fox”.³⁹¹

Ramírez señala cuáles eran los principios básicos que reunían a los integrantes del Grupo Oaxaca:

“[...] los argumentos formulados por el conjunto de los actores sociales analizados se resumen en un asunto básico. La necesidad de transparencia de las autoridades gubernamentales para combatir la secrecía en el ejercicio de gobernar y hacer de las instituciones y los organismos públicos sujetos de rendición de cuentas como lo demanda un régimen realmente democrático y un estado de derecho efectivo”.³⁹²

Dentro de las características propias del movimiento Oaxaca, Luna Pla, integrante del mismo señala:

“El tipo de *sociedad civil* del Grupo Oaxaca tuvo un amplio ingrediente utópico democrático en la realización del derecho de acceso a la información, sin el cual no hubiera existido el movimiento social. Aunque utópico, no se trató de un movimiento radicalizado, se auto limitó a sus propios principios, pero negoció para imprimirlos en la ley por un objetivo supremo [...] La forma de accionar del Grupo Oaxaca inició con un proceso de aprendizaje que expandió el umbral de la participación abierta de los ciudadanos en una cultura política con rasgos de madurez, siendo el grupo un «motor de la creación y expansión de los derechos y la democratización». Es una manera

³⁹¹ Escobedo, J.: “Obstáculos fundacionales a la información pública estatal” en *Democracia, Transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario*, López-Ayllón, S. (coord.), Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México DF, p. 63.

³⁹² *op. cit.* Ramírez p. 95.

de legitimizar la acción ciudadana y de asegurarse que los políticos profesionales se mantengan responsivos a la opinión pública. Lo contemporáneo del actual de Grupo Oaxaca está en que se trata de un acto político que se justifica por principios morales”.³⁹³

Estas declaraciones confirman que hubo ideas y creencias que fundamentaron la acción política, así mismo, hubo aprendizaje de este actor central que fue el Grupo Oaxaca. Estas ideas y este aprendizaje fueron capaces de generar transformaciones en la política pública y abrir la oportunidad de generar un cambio en la cultura política.

La interrelación entre académicos, periodistas, líderes de opinión generó una poderosa coalición que permitió tener no sólo ideas valiosas, sino canales para comunicarlas. Algo importante a considerar es que, aunque había diferencias ideológicas de origen entre los integrantes del grupo así como también algunas opiniones divergentes sobre el alcance de la ley, el Grupo Oaxaca logró superar cualquier tipo de desencuentro y nadie impuso su criterio sobre el otro, con lo cual, se garantizó la unidad del grupo.

A la par de esta organización ciudadana, el gobierno federal trabajaba en su propia iniciativa. Pero, como se ha apuntado, al dilatar la misma y filtrarse un borrador que no satisfacía su posición, poco a poco se comenzó a tensar la relación entre el Grupo Oaxaca y el gobierno federal. Juan Francisco Escobedo expone su punto de vista:

“De pronto, por un reportaje de la Revista Proceso, el país se enteró que desde la Secretaría de la Contraloría de la Federación se trabajaba en la formulación de un proyecto de ley restrictivo en el que no se desarrollaban adecuadamente los parámetros que en otros países habían servido de referencia para regular el derecho de acceso a la información. Frente a estos hechos, el Grupo Oaxaca decide desplegar una estrategia de comunicación para que la opinión pública se enterara de cuáles eran los parámetros mínimos que debían contener una ley en la materia, para aceptarla como una ley eficaz al respecto, no obstante sus contenidos mínimos”.³⁹⁴

Para presionar al gobierno y clarificar los contenidos que debía tener la propuesta del Ejecutivo Federal, el Grupo Oaxaca dio a conocer el “Decálogo del Derecho a la

³⁹³ *op. cit.* Luna, p. 53.

³⁹⁴ *op. cit.* Escobedo, J. en López-Ayllón, S. (2006), p. 67.

Información”, que contenía los siguientes postulados: 1. El acceso a la información es un derecho humano fundamental. 2. La información pública le pertenece a las personas y a ellas corresponde qué información requieren cómo la usarán. 3. Debe existir la máxima apertura, transparencia y rendición de cuentas por parte de los poderes del estado. 4. Hay obligación de publicar y entregar la información que posee el estado de forma veraz, oportuna y correcta. 5. Deben establecerse procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos. La entrega no deberá exceder diez días hábiles. 6. La ley establecerá las excepciones para tener acceso a la información. Entre ellas se incluirán los campos de: vida privada, seguridad nacional, seguridad pública, política exterior y secretos científicos, industriales y bancarios. 7. Debe haber un organismo autónomo para promover la apertura y resolver las controversias. 8. Todos los órganos del estado y entidades que ejerzan gasto público estarán obligados a permitir el acceso a la información relacionada con los fondos administrados por ellos. 9. La ley debe poseer consistencia jurídica. 10. Significa una promoción del federalismo. Se busca que la ley de acceso a la información sea punto de partida para fomentar la deliberación y regulación de la materia en el ámbito de los estados y municipios.³⁹⁵ Como se percibe, el Grupo Oaxaca logró presentar una propuesta concreta y clara, con un importante contenido técnico.

Otro motivo de tensión entre el gobierno federal y el Grupo Oaxaca, como se apuntó, fue la organización de los foros de consulta que decidió realizar el gobierno federal a la sociedad civil. El Grupo Oaxaca no los consideraba necesarios y cuestionaba que se trataba de una consulta a modo. Se inscribe a continuación parte importante del desplegado del grupo periodístico Reforma del 25 de octubre de 2001, que lanza una dura crítica al gobierno federal y muestra una posición contraria a la realización de la consulta pública.

“El acceso a la información pública es un asunto eminentemente ciudadano. No es un tema de servidores públicos, es de quienes los eligieron [...] No toca a las autoridades decidir cómo rendirán cuentas. Son los ciudadanos –sólo los ciudadanos– quienes tienen el derecho a establecer las condiciones [...] El conflicto de interés de un Gobierno que se auto receta sus propias formas de rendir cuentas es evidente. Sin embargo, este conflicto pareciera no ser suficientemente claro para quienes desde el Poder Ejecutivo organizan

³⁹⁵ Cfr. *op. cit.* Ramírez, p. 55.

presuntos foros de consulta popular para apropiarse de la facultad de redactar las síntesis, establecer las conclusiones y dictar las prioridades. Si realmente hay voluntad de conocer la opinión de los ciudadanos interesados en el tema, ¿no sería más fácil recopilar lo que ya se ha dicho a través de cientos de notas y opiniones publicadas en los diferentes medios del País o en los seminarios organizados por universidades u organismos públicos? ¿A quién más hace falta preguntarle? Por estas razones, Grupo Reforma decidió no participar en la Consulta Nacional sobre Transparencia, que inicia hoy y que es auspiciada por el Ejecutivo”.³⁹⁶

Como se constata de este desplegado, que por lo menos a una parte de los integrantes del Grupo Oaxaca no les pareció oportuno la realización de estos foros, lo que generó un clima de tensión y de descalificación.

Como explica López-Ayllón: “En realidad el Ejecutivo nunca descalificó la iniciativa del Grupo Oaxaca, simplemente se negó a reconocerlo como el único interlocutor en la materia y se expresaron algunas críticas públicas a su iniciativa, del mismo modo que ellos expresaron dudas sobre el trabajo del Ejecutivo”.³⁹⁷

Para Ángel Trinidad, las diversas consultas que hizo el gobierno con la ciudadanía tuvieron como beneficio que el Ejecutivo incluyera en su propuesta diversas sugerencias. Por ejemplo:

“[...] ampliar el ámbito de aplicación de la ley a todos los órganos del Estado y no sólo al gobierno federal, con sus particularidades; establecer un organismo garante de la aplicación de la ley con la mayor autonomía posible y con amplias facultades, denominado Instituto Federal de Acceso a la Información; establecer que no se podrá invocar el carácter de reservado cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos; incluir la suplencia de la queja, etcétera”.³⁹⁸

A pesar de estas tensiones el Grupo Oaxaca mantuvo su capacidad de interlocución presentando alternativas y propuestas, porque no estaban constituidos como un grupo de

³⁹⁶ Cfr. Grupo Reforma dice ¡NO!, Desplegado 25 de octubre de 2001, (marzo 2014), Recuperado en www.gruporeforma.com.

³⁹⁷ op. cit. López-Ayllón, en Concha et. al., p. 17.

³⁹⁸ op. cit. Trinidad, p. 47.

confrontación o sólo para demostrar su disenso, sino que tenían como objetivo el lograr legislar en la materia. Así lo refiere Luna Pla:

“En el caso del Grupo Oaxaca, a la crítica de las iniciativas de ley oficiales, siguió la elaboración de un proyecto de ley ciudadano; a la crítica de que el Poder Ejecutivo buscaba limitar el derecho de acceso a la información vino la colaboración entre activistas y funcionarios públicos en el proceso dictaminador de la ley [...] El Grupo Oaxaca demuestra que el objeto de su alianza y origen no fue en sí mismo la confrontación con el *gobierno* en el sentido abstracto de lucha social. En este caso, se trató de una *oposición* naturalmente generada por la diferencia de intereses y corrientes ideológicas, la cual fue capitalizada para el objeto último: legislar el derecho a la información”.³⁹⁹

Una de las cuestiones claves del Grupo Oaxaca (y que en ello también fue de los precursores en México), fue establecer una relación con diversas organizaciones no gubernamentales de otras latitudes del mundo, no sólo para conocer su experiencia sino para recibir una asistencia técnica permanente en la materia.

“El Grupo Oaxaca consideró las legislaciones existentes en más de 19 países y, asimismo, los frutos alcanzados por organizaciones gubernamentales, como la de origen inglés *Artículo 19* [la cual] incluso ofreció una opinión técnica sobre la propuesta presentada por el Poder Ejecutivo.⁴⁰⁰ Así mismo también se retomaron buenas prácticas recogidas por organismos internacionales y conocimientos de expertos como Toby Mendel, Monroe Pirce y Kate Dyole.⁴⁰¹

Otra de las virtudes del Grupo Oaxaca, fue que logró traducir sus ideas en una narrativa coherente y bien fundada, con lógica jurídica, concretando los ideales de la teoría democrática y de transparencia, de los cuáles se hablaba como una novedad en el ejercicio del gobierno. De esta forma, los líderes y funcionarios no pudieron rechazar sus postulados, al menos que fueran incongruentes con su propio discurso. Así mismo, la sociedad se sintió identificada con las ideas que se proponían.

³⁹⁹ *op. cit.* Luna, p. 89.

⁴⁰⁰ *op. cit.* Ramírez, p. 56.

⁴⁰¹ *Cfr. Ibidem*, p. 115.

El elemento central discursivo del Grupo Oaxaca fue el principio de máxima publicidad, partiendo de la idea de que la información pública no es propiedad del Estado, sino de los ciudadanos.⁴⁰² Anteriormente, a la ley, el gobierno manejaba con total discrecionalidad la información. Ahora se proponía el principio de “máxima publicidad” que reza: “toda la información es pública, salvo la que el Estado clasifique como reservada”.

Así mismo, también fue claro que el Grupo Oaxaca supo traducir su mensaje a los distintos grupos que quería impactar para ir sumando apoyos. A veces el lenguaje fue más técnico y, en otros casos más sencillo. Se utilizaron también distintos valores de acuerdo al público al que se querían enfocar.

“El mensaje se estructuró en los siguientes discursos: administrativo (transparencia, rendición de cuentas, anticorrupción y *accountability*); gobierno democrático (participación ciudadana y procesos de toma de decisión informados); derechos humanos (derecho constitucional y derecho fundamental a la información), y beneficios mediáticos (exposición de actos de corrupción del gobierno en los medios)”.⁴⁰³

El posicionamiento del Grupo no fue un simple monólogo, sino que supo entrar en diálogo con el gobierno primero, en un nivel de debate mediático crítico, en el que se buscaban declaraciones de los funcionarios de la coalición gobernante para acercarlos a su posición, como también un diálogo con capacidad de negociación para sacar adelante el proyecto de ley.

Issa Luna Pla destaca la forma de organización y operación del Grupo Oaxaca. Habla de nueve “principios operativos”: A) Independencia y constitución informal. B) Ausencia de protagonismos. C) Capitalizar la influencia de los periódicos para defender el derecho a la información. D) Movimiento proactivo y no reactivo. E) Provocar los compromisos públicos de parte de políticos y autoridades. F) Diversificar el mensaje de acuerdo a los grupos clave de la campaña. G) No partidizar el movimiento, sus causas y/o integrantes. H) Traducir en lenguaje sencillo el contenido del derecho. I) Mantener la credibilidad popular en el texto de la ley.⁴⁰⁴ En esta forma de operar se refleja el carácter ciudadano que tuvo el Grupo Oaxaca,

⁴⁰² Cfr. *Ibidem*, p. 78.

⁴⁰³ *op. cit.* Luna, p. 90

⁴⁰⁴ Cfr. Luna, pp. 86-93.

que se vio fortalecido por varios elementos como fueron: su pluralidad, su unidad, su autonomía y la generación de propuestas para el ámbito legislativo.

Juan Francisco Escobedo explica que el grupo Oaxaca dejó a un lado diversos temas que habían planteado de manera inicial como: la regulación del secreto profesional del periodista, la creación de una ley de transparencia presupuestaria y la transformación de los medios gubernamentales en medios públicos. Así mismo excluyeron otros temas que ya estaban, de alguna manera regulados en otras disposiciones como la Ley de Imprenta, la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley de Telecomunicaciones. De lo que se trataba no era de generar una regulación omnicomprendensiva que por su tamaño y complejidad fuera inviable.⁴⁰⁵

El 11 de octubre, finalmente el Grupo Oaxaca envió su propuesta a la Cámara de Diputados. Como se verá más adelante, esta iniciativa será retomada por los partidos de oposición.

En síntesis, se puede afirmar que el Grupo Oaxaca constituyó un ejemplo de organización de la sociedad civil que supo incidir en la política pública y aprovechar las circunstancias particulares que abrió la transición democrática. Issa Luna sintetiza así el aporte:

“La conformación del Grupo Oaxaca en mayo de 2001, a partir de la Declaración Oaxaca, es un hito que movilizó a la opinión pública para la adopción de la ley. La sociedad civil mostró, en el contexto político, los bríos de cambio democrático: generó sus propios espacios de interlocución junto con la sociedad política, conformada por funcionarios públicos y legisladores comprometidos que supieron escuchar y proponer constructivamente. El grupo pasó de un activismo de crítica a uno propositivo, esto también marcó un hito relevante para la historia de los movimientos sociales al evidenciar la factible y real interlocución de las sociedades”.⁴⁰⁶

⁴⁰⁵ Cfr. *op. cit.* Escobedo, J. en López-Ayllón, S. (2006), p. 66.

⁴⁰⁶ *op. cit.* Luna, p. 65.

4.2.1.3 El papel de los medios de comunicación

La fortaleza del Grupo Oaxaca, no se puede comprender sin la participación inédita de los medios de comunicación –especialmente los medios escritos–, los cuales se comprometieron como nunca en una política pública lo habían hecho antes en la historia de México.

Hubo tres periódicos nacionales cuya participación fue determinante: *Reforma*, *El Universal* y *La Jornada*. Se trató de medios de comunicación que gozaban de mayor credibilidad frente a numerosos periódicos que estuvieron al servicio del régimen autoritario.

De aquellos periódicos, tuvo especial relevancia el papel del Grupo Reforma: que desde finales del año 2000 puso en marcha dos iniciativas cívicas: la aparición en el periódico *Reforma* de la columna semanal *Juan Ciudadano* y la creación de una página en la Internet con idéntico nombre (www.juanciudadano.com).⁴⁰⁷ La intención no sólo era presionar para concretar el compromiso asumido en campaña del entonces candidato Vicente Fox, sino también para comenzar a gestar una nueva cultura de transparencia entre la opinión pública.

La columna *Juan Ciudadano*, se articuló con el Grupo Oaxaca a través de una ruta de trabajo conjunto y divisiones de roles. Así lo relata Ramírez Sáiz:

“Las principales acciones en las que intervinieron de manera conjunta fueron: Manifestar públicamente su interés por el derecho de acceso a la información pública gubernamental y la necesidad de su legislación. Intervenir de forma activa en la concientización de los ciudadanos sobre este derecho y en la exigencia de su reconocimiento. Socializar la importancia de contar con una ley para garantizar el acceso a los documentos del gobierno. Crear un espacio público durante dos años (2001-2002) sobre el tema del derecho a la información, y posicionarlo en la agenda pública. Reclamar a los poderes del estado que legislaran con prontitud y a profundidad el derecho de acceso a la información pública gubernamental y que eliminaran todas las barreras para garantizar su ejercicio por parte de los ciudadanos”.⁴⁰⁸

La participación de los medios impresos fue, y sigue siendo, un elemento clave en el impulso del acceso a la información en México. Lo cual permitió contar a la sociedad civil y a los

⁴⁰⁷ Cfr. op. cit. Ramírez, p. 42.

⁴⁰⁸ Ibidem, p. 126.

académicos con una ventana permanente de la difusión de sus ideas y a la vez como un mecanismo de presión. Este hecho fue configurando una opinión pública por la cual, no se logró conformar una coalición opositora al tema abiertamente. Si bien, muchos políticos y funcionarios públicos no estaban convencidos de la transparencia, les resultaba políticamente inviable pronunciarse en contra de esta nueva política dado que los medios de comunicación los criticarían y podrían afectar severamente su carrera política.

El tener acceso a los medios de comunicación fue vital para que el Grupo Oaxaca lograra incidir en la opinión pública. Pero, no sólo importó el *medio* para comunicar, sino el mensaje que se quiso comunicar. En este sentido fue muy importante la capacidad de generar diversas narrativas para los distintos públicos objetivos, como se señaló anteriormente.

La Asociación Mexicana de Editores, también fue aprendiendo a luchar por su libertad y, a través de diversas declaraciones desde el año 1999 y, con mayor énfasis después de la transición democrática fueron reclamando todo acto de censura que contravenía la libertad de expresión, al igual sucedió con la Asociación de Editores de los Estados.⁴⁰⁹ Había indudablemente un ambiente y consenso pro libertad, que difícilmente podemos ubicar en otro espacio histórico anterior o posterior.

En el papel que jugaron los medios de comunicación, se puede entender que había tanto ideas y creencias a favor de la libertad de expresión, pero también intereses para lograr un fortalecimiento del gremio. La Ley propiciaría información valiosa para sus tareas periodísticas y, a la vez, los haría menos dependientes del poder político. Todo ello al final generaría una nueva relación con el poder político y una mayor legitimidad ante la opinión pública.

Los medios de comunicación electrónicos, en concreto las dos grandes televisoras del país, no participaron en este proceso. Una de las razones fue que estos medios siempre aprovecharon –y siguen disfrutando– de una relación poco transparente con el poder público para lograr sus intereses. A estos medios incluso organizaciones de la sociedad civil, han tenido que aplicarles *boicots* debido a su franca relación de negocios con el poder político, en especial con el PRI. Así mismo, estos medios no participaron porque estaban inmersos en otros debates como la reforma a la Ley de Radio y Televisión y la Ley de Telecomunicaciones.

⁴⁰⁹ Cfr. *op. cit.* Luna, pp. 66-68.

4.2.1.4 Los partidos políticos en el Congreso federal y las legislaturas locales

Los partidos políticos representados en el Congreso, quienes finalmente debían de discutir y aprobar la ley, también fueron actores que facilitaron el proceso de transparencia. Si bien, no podemos afirmar que los partidos fueron la vanguardia en el tema, sí es necesario reconocer su apoyo en distintas etapas del proceso de negociación.

En primer lugar, es necesario traer a colación las plataformas de las dos principales fuerzas políticas que contendieron en el año 2000: el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN), que contendió en alianza con un partido pequeño, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

La plataforma política del PRI del año 2000 es un documento amplio de casi 200 páginas. En él, se hacen referencias genéricas al tema de la transparencia. En tres espacios específicos se alude al tema: al hablar de los valores del PRI, en el apartado de una ética para las decisiones públicas y en el subtítulo de una cultura democrática.

Se presentan aquí tres extractos de la plataforma priísta. En el primero de ellos, se afirma que la honestidad es un valor fundamental del PRI y hace referencia a la importancia de un buen uso de los recursos públicos. Sin embargo, en la última frase habla de evitar una “honestidad” que derive en parálisis e ineficiencia; esta idea puede generar equívocos en la interpretación.

“Honestidad [...] En la lucha inquebrantable contra la corrupción, el PRI hace de la honestidad un valor fundamental, pero no desconoce que también deben perfeccionarse los instrumentos de fiscalización y control de los recursos públicos. La honestidad es eficiencia y debe conciliar el buen uso de los recursos públicos con la transparencia en las decisiones y la capacidad de la iniciativa en el desempeño de los cargos públicos sean políticos o de gobierno. No queremos una honestidad moralizante y que derive en parálisis e ineficiencia”.⁴¹⁰

En un segundo párrafo se afirma la importancia de la ética para las decisiones públicas que, deben basarse en la transparencia y en la participación.

⁴¹⁰ Partido Revolucionario Institucional, (2000): *Plataforma Electoral Federal, 2000-2006. Que el poder sirva a la gente. Fundación Colosio, México D.F. p.13*

“Una ética para las decisiones públicas. Nuestro proyecto de Nación justa en el siglo XXI reclama una ética de las decisiones públicas basada en la transparencia, que, con la participación de los ciudadanos, asegure que todas ellas promuevan los equilibrios económicos, políticos y sociales”.⁴¹¹

Pero donde se deja entrever una propuesta un poco más específica de políticas de transparencia es en el aparatado “Cultura democrática y participación ciudadana”, donde se asume el siguiente compromiso:

“Pugnar porque los ciudadanos cuenten con nuevas formas de participación y control sobre el ejercicio de las facultades y recursos del Estado, proponiendo adecuaciones legales para el cumplimiento de la obligación estatal de informar a la sociedad de sus actos y sus cuentas”.⁴¹²

El partido político que resultó triunfador de la elección de 2000, fue el Partido Acción Nacional, un partido de centro-derecha de fuerte raigambre democrático que resistió 61 años en la oposición. Este partido político, estaba comprometido, por lo tanto con los valores de empoderamiento ciudadano pues era parte de su reclamo histórico. Por lo tanto, hubo una confluencia con la postura del Presidente Fox. Ramírez Saíz apunta:

“Desde el punto de vista temporal, existió una proximidad notable entre las primeras formulaciones del PAN y el gobierno sobre la posible elaboración de un marco jurídico a propósito del derecho ciudadano de acceso a la información pública gubernamental [...] En la plataforma panista para los comicios federales de 2000, la propuesta de reglamentar este derecho figuraba como un compromiso programático. Vicente Fox, durante su campaña como candidato del PAN a la presidencia de la república, planteó la formulación de esta iniciativa como uno de los propósitos de su gobierno”.⁴¹³

Efectivamente, en la plataforma del Partido Acción Nacional se asumen diez compromisos. El cuarto de ellos se denomina: “Ataque frontal a la corrupción”. En el subíndice ¿Qué vamos a hacer? se afirma:

“La corrupción ha sido tolerada y fomentada durante muchas décadas y es una característica permanente del actual sistema político. Además, ha sido el

⁴¹¹ *Ibidem*, p. 28

⁴¹² *Ibidem*, p. 55

⁴¹³ *op. cit.* Ramírez, pp. 41, 42.

instrumento predilecto de control del régimen para comprar voluntades, limitar disidencias y garantizar acuerdos [...] Además, debido a que tienen cosas que ocultar, los gobiernos priístas han sido cerrados y han mantenido en secreto muchas de sus actividades. En ocasiones, las autoridades no están dispuestas a proporcionar a la ciudadanía y a sus representantes información básica sobre la gestión gubernamental [...] En este sentido, será un objetivo primordial de nuestro gobierno dejar a un lado la cultura que ha caracterizado la forma de actuar de los gobiernos del PRI: la corrupción, el encubrimiento, la discrecionalidad y la impunidad. Por otro lado, sentaremos las bases institucionales para lograr una verdadera rendición de cuentas y fortaleceremos los mecanismos de fiscalización, auditoría y control”.⁴¹⁴

Es claro que se quería marcar una clara diferencia con el régimen anterior, tratando de dejar atrás la cultura de corrupción y secretismo que lo caracterizó y para ello ofrecía una renovación de la vida pública. Lo más destacado en la Plataforma lo encontramos en el siguiente subíndice titulado “¿Cómo lo vamos a lograr?”, en donde se comienza a especificar cómo generar políticas de transparencia:

“Transparentaremos y publicaremos la totalidad de las percepciones de los funcionarios. Queremos que todos los funcionarios sirvan a la ciudadanía y no a sí mismos, por tal motivo, en nuestro gobierno, aquellos harán pública su declaración patrimonial y los salarios que perciben [...] Creemos que la transparencia es un elemento fundamental para contar con un gobierno sano y obtener la confianza de la ciudadanía”.⁴¹⁵

En ese mismo subíndice se habla explícitamente, del Derecho a la información pública:

“Derecho a la información pública. Realizaremos las reformas legales, que obliguen al Poder Ejecutivo y las dependencias a su cargo a entregar, en forma expedita, la información que le requiera el Congreso de la Unión. Además, introduciremos mecanismos para que la sociedad y los grupos civiles interesados en la gestión pública, puedan conocer y vigilar las acciones de las

⁴¹⁴ Fox, V. (2000): *Me comprometo contigo. El cambio que a ti te conviene. Compromisos de campaña de la Alianza por el Cambio, Partido Acción Nacional-Partido Verde Ecologista de México, México, pp. 14, 15.*

⁴¹⁵ *Ibidem*, p. 15

autoridades. Con pleno apego a la división de poderes, fortaleceremos los sistemas de pesos y contrapesos.”⁴¹⁶

En este comparativo, se muestra que la plataforma del Partido Acción Nacional era más abundante y precisa en cuanto al régimen de transparencia que se quería generar.

Sin embargo, el partido que tomó la delantera en el Congreso fue el Partido de la Revolución Democrática (PRD), un partido ubicado ideológicamente en la izquierda. El diputado federal Miguel Barbosa presentó el 11 julio de 2001 la primera iniciativa de ley en la materia, la cual tituló: “Ley de Acceso a la Información en Relación con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión”. En ese momento, el gobierno trabajaba en su iniciativa y el Grupo Oaxaca tenía dos meses de haberse fundado. A continuación se retoman algunos párrafos de la exposición de motivos de esta iniciativa:

“En una primera etapa del proceso de democratización del país, la adopción de una legislación electoral, aceptable posibilitó la alternancia en el poder y la conformación plural del Congreso; una segunda etapa, de consolidación, exige de normas eficaces para supervisar y ejercer control de la actividad del Estado. La democracia no debe verse simplemente como un mecanismo para elegir a los individuos encargados de realizar las tareas de gobierno; sino más importante aún, como un sistema de rendición de cuentas, donde el objetivo inmediato debe orientarse a que la sociedad civil esté también en posibilidad real de fiscalizar los actos del gobierno, a través del derecho de acceso a la información. La intrasperencia y oscuridad de los actos públicos han sido los medios perversos para el florecimiento del abuso del poder, de la violación brutal de los derechos humanos, de la corrupción y de la ilegalidad impune. Cuando se han manifestado en su máximo salvajismo, los hechos y actores de su realización siempre han sido ocultos y encubiertos bajo burdos argumentos de interés nacional, de información estratégica, de seguridad pública, y de privacidad en materias y asuntos «sensibles» entre comillas aclaro. Abrir la actividad del Estado para obligar a la entrega oportuna de información útil y veraz, desde las autoridades a los órganos de control y a los gobernados,

⁴¹⁶ *Ibidem*, p. 15.

constituye el antídoto más eficaz contra esos desvíos de poder, al establecer democráticamente el control ciudadano a la gestión pública”.⁴¹⁷

El diputado Barbosa tenía claridad en la necesidad de iniciar una nueva etapa democrática que, tras la alternancia, tenía que llevarse a cabo bajo un paradigma de rendición de cuentas. La transparencia ayuda a reducir los abusos de poder y corrupción. En su exposición de motivos hace una explícita referencia a evitar la brutal violación a los derechos humanos y la cultura de secrecía por motivos de seguridad nacional. Esta referencia tiene una vinculación directa por los asesinatos de líderes sociales que sufrió la izquierda a manos del régimen autoritario. Por lo cual, se constata en el discurso «creencias» específicas de este actor político que tratan de incidir en la política pública.

En otro apartado de la exposición de motivos, el diputado Barbosa insiste en la importancia de que la política recobre la confianza de los ciudadanos a través de mecanismos como el acceso a la información pública y la rendición de cuentas:

“Pero más allá de los argumentos legales y morales que pueden aportarse, existe una razón política fundamental que justifica una regulación del derecho al libre acceso a la información pública: la necesidad de alcanzar credibilidad y confianza en las instituciones del Estado. Frente a la baja credibilidad que de las instituciones públicas tienen actualmente los ciudadanos, una ley de acceso a la información constituirá una señal clara de que algo está cambiando en el ejercicio de gobierno”.⁴¹⁸

El diputado Luis Miguel Barbosa, articuló en seis principios su iniciativa: principio de máxima revelación; principio de obligación de publicación; principio de ámbito limitado de las excepciones; principio de gratuidad y mínima formalidad; principio de facilidad de acceso, y principio de procedencia de la revelación de información.

Pero la relevancia de los partidos políticos en el proceso de nacimiento de esta política no sólo obedece a sus ideas e iniciativas, sino al hecho de que los grupos parlamentarios representados en el Congreso reconocieron al Grupo Oaxaca como un actor legitimado para impulsar la agenda de transparencia y participar en el proceso de negociación.

⁴¹⁷ Barbosa, L. (15 de mayo 2002), *Iniciativa de Ley de Participación de la Sociedad Civil para la Transparencia*, *Gaceta Parlamentaria* año V No. 1002, 17 de mayo de 2002. Recuperado en www.gaceta.diputados.gob.mx

⁴¹⁸ *Ibidem*

El Grupo Oaxaca había presentado su propuesta, pero no tenía carácter de dictamen ya que, entonces en México no existía la figura de «iniciativa ciudadana». Entonces era necesario encontrar una ruta para que fuera tomada en cuenta. Como relata uno de los integrantes del Grupo Oaxaca, Juan Francisco Escobedo, se propuso una reunión con el diputado del PAN, Armando Salinas Torre, presidente de la Comisión de Seguridad Pública, con el objeto de conversar acerca de los detalles y alcances de la iniciativa presentada. Y esto fue lo que sucedió:

“En esa ocasión el diputado Salinas Torre ofreció promover una reunión que se realizaría en la Cámara de Diputados con todos los diputados miembros de la Comisión que él presidía, para conocer en público la propuesta del Grupo y recibir a manera informal la iniciativa ciudadana. Bajo este formato se realizó la reunión. Para sorpresa de los asistentes a la reunión intempestivamente se incorporaron a ella Beatriz Paredes, entonces presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, y Felipe Calderón, coordinador de la Fracción Parlamentaria del PAN. La que parecía una reunión de menor entidad se convirtió en el detonante del impulso ciudadano y de opinión pública que promovía el Grupo Oaxaca. Esa reunión le dio un giro insospechado al debate y a la gestión pública y política que se realizaba para reglamentar el derecho de acceso a la información. La Cámara de Diputados, en un gesto del que no se tienen precedentes, abrió sus puertas para recibir al segmento de la sociedad civil articulado en el Grupo Oaxaca, y al hacerlo, inauguró un mecanismo de recepción informal, pero pública, de una iniciativa ciudadana de ley”.⁴¹⁹

Lo que siguió a este hecho fue que la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca se trasladó a la Cámara de Diputados para conseguir que su propuesta fuera suscrita por los diversos coordinadores de los grupos parlamentarios y se convirtiera en un proyecto de ley. Y relata Escobedo:

“Para nuestra sorpresa, la actitud de los diputados federales ante el trabajo de cabildeo directo que se realizó fue muy positiva. No hubo mayores resistencias al tema y la adhesión no se hizo esperar. El entonces diputado

⁴¹⁹ *op. cit.* Escobedo, J. en López-Ayllón, S. (coord.), p. 68.

Martí Batres fue el primer diputado y coordinador parlamentario que firmó la iniciativa. Poco después se sumaron a ella varios diputados del Partido de la Revolución Democrática, del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Verde Ecologista de México y del Partido Convergencia. El documento elaborado por el Grupo Oaxaca, sin que sufriese cambio alguno, fue presentado al Pleno como iniciativa de ley en los términos del artículo 71 constitucional. A partir de entonces, el tema impulsado por el Grupo Oaxaca se convirtió en un tema central de la agenda parlamentaria”.⁴²⁰

En el mismo sentido de sorpresa ante este hecho inédito se pronuncia Ramírez Sáiz:

“Sin que (estuvieran) legisladas en México a nivel federal las formas de democracia directa (plebiscito, referendo, iniciativa popular), el Grupo Oaxaca consiguió que su propuesta de ley, proviniendo de la sociedad civil, fuera incorporada por los partidos de oposición y operó en los hechos como una «iniciativa popular». Hasta donde alcanza la información, no existen antecedentes en el país de experiencias legislativas semejantes”.⁴²¹

De esta manera se terminaría de conformar una coalición promotora integrada por el Grupo Oaxaca, los medios de comunicación escrita más importantes y los diputados de oposición. El Partido Acción Nacional no se sumó a esta iniciativa, ya que respaldaría, como es lógico, la iniciativa que presentara el Presidente Vicente Fox, conformando de esta manera otra coalición.

Pocos días después de que el Presidente Fox presentara su iniciativa, el 6 de diciembre de 2001, diputados de la oposición (PRI, PRD, PT y Convergencia Democrática) presentaron una iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información; esta iniciativa era, con ligeras modificaciones el proyecto elaborado por la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca. Esta versión promovía:

“[...] a) Incorporar a los tres poderes federales y a los organismos constitucionales autónomos como sujetos obligados. b) Crear un órgano (llamado Instituto Nacional de Acceso a la Información) con la mayor

⁴²⁰ *Ibidem*, p. 69.

⁴²¹ *op. cit.* Ramírez, p. 88.

autonomía respecto al Poder Ejecutivo, que conociera de las controversias en los tres poderes federales”.⁴²²

Por lo tanto, se puede considerar que los partidos políticos, representados en la Cámara de Diputados, también fueron actores importantes en la conformación de la política de transparencia. El Partido Acción Nacional, entonces en el gobierno se asumió como un partido promotor de la transparencia y el acceso a la información pública por las siguientes tres razones: 1. La plataforma política que encabezó su candidato presidencial era la plataforma que expresaba con mayor claridad este tema. 2. En la Cámara de Diputados, su coordinador Felipe Calderón y otros legisladores como Armando Torre se convirtieron en un canal abierto de comunicación con el Grupo Oaxaca. 3. El PAN apoyó la iniciativa del Presidente Fox y tuvo una actitud propositiva en las negociaciones para la promulgación de la ley.

En tanto, los partidos de oposición supieron capitalizar las diferencias que había entre el Grupo Oaxaca y la iniciativa del Gobierno Federal para asumir una actitud crítica hacia el Presidente Fox y, a la vez, muy proactiva hacia la transparencia, movidos algunos más por convicciones con el tema y otros por el interés de visualizar una herramienta para supervisar y presionar al gobierno. Los partidos en su conjunto, lograron entender el papel de esta iniciativa en el contexto de la transición democrática, lo incorporaron como una prioridad en su agenda legislativa y aportaron lenguaje técnico a la discusión que la sociedad civil no conocía de forma precisa.⁴²³

Sin embargo, como se analizará más adelante, los partidos políticos, demostraron no estar del todo comprometidos con la transparencia, al no someterse en la propia Ley como sujetos obligados. Este hecho limitó su legado en materia de transparencia; tuvieron que pasar más de diez años para que se estableciera con toda exactitud y, sin reserva alguna, que eran plenamente sujetos obligados.

Juan Francisco Escobedo explica que en el artículo 5° de la iniciativa del Grupo Oaxaca se sostenía que estaban obligados a garantizar el respeto al derecho de acceso a la información pública los partidos y las organizaciones políticas con registro oficial.⁴²⁴ Sin

⁴²² *op. cit.* Becerra, R., Lujambio, A., en López-Ayllón, S. (2006), pp. 182, 183.

⁴²³ *Cfr. op. cit.* Luna, p. 84.

⁴²⁴ *op. cit.* Escobedo, J. en López-Ayllón, S. (2006), p. 76.

embargo, la propuesta no prosperó y con el fin de que no se entramparan las negociaciones el Grupo Oaxaca optó por aceptar esa exclusión.

“La decisión que prevaleció en el Grupo Oaxaca consistió en aceptar la exclusión temporal de los partidos políticos como sujetos obligados directos en materia de acceso a la información, con la condición de que se allanara el camino de la negociación y fuera posible la culminación exitosa del proceso de negociación”. [...] Como puede advertirse ésta es una de las consecuencias más negativas de la omisión que al respecto tiene la ley federal, así como de la falta de un adecuado desarrollo en la narrativa constitucional de derecho de acceso a la información. Además, los partidos políticos y sus dirigentes, en lo general, mantienen comportamientos oligárquicos y patrimonialistas sobre el tema”.⁴²⁵

Guerrero, en el mismo sentido apunta:

“El ánimo de vigilancia y mayor supervisión sobre el Ejecutivo federal que apoyaron los partidos no necesariamente significó un compromiso con la transparencia y el acceso a la información de su parte, pues basta señalar que en la aplicación de la LFTAIPG tanto el Congreso como los partidos han sido los actores más renuentes a comprometerse con acciones de transparencia”.⁴²⁶

Como se señaló anteriormente, a la par de que se negociaba la ley federal de transparencia, en los estados de la República se comenzó también a legislar en la materia. Algunos impulsores de estas iniciativas eran diputados del Partido Acción Nacional y otros del Partido Revolucionario Institucional. Así relata López Ayllón este proceso:

“[...] en algunos estados de la República se presentaron diversas iniciativas del ley de acceso, adelantándose a los proyectos del Ejecutivo federal. Aunque la calidad de los proyectos variaba considerablemente, era clara la intención de algunos legisladores de avanzar en la materia, aunque en otros casos la intención parecía ser la de aprobar leyes que tendieran una especie de «red de protección» contra lo que sucedía a nivel federal”.⁴²⁷

⁴²⁵ *Ibidem*, pp. 76, 77.

⁴²⁶ *op. cit.* Guerrero (2010), M., en Méndez, J. (coord.), p. 272.

⁴²⁷ *op. cit.* López-Ayllón, en Concha et. al., p. 12.

Las motivaciones por la cuales se presentaron estas leyes pudieron ser muy diversas, una, como lo señala López Ayllón, era acotar el derecho de acceso a la información pública frente a la apertura que se estaba logrando a nivel federal; en otros casos obedecía a que los partidos de oposición en esos estados encontraron en la transparencia un mecanismo para controlar al partido en el gobierno. En otros estados fue una estrategia de legitimidad pública que acompañaba la nueva realidad de la transición democrática. Más allá de las diversas razones que pudieron existir (y que no es parte del análisis de esta investigación), lo importante es que se comenzó a generar una ruta *pro transparencia* por donde debían de transitar las distintas legislaturas. Incluso, más adelante, esto se convertirá en una especie de carrera por demostrar quién tenía mayor voluntad de legislar en la materia.

4.2.2 Proceso de negociación de coaliciones: diferencias y confluencia de posiciones

Sin lugar a dudas, uno de los componente más relevantes en el nacimiento del acceso a la información como política pública, fue la forma en cómo negociaron las dos coaliciones que se conformaron. La confluencia de los diversos actores y su capacidad para realizar una adecuada interlocución para llegar acuerdos, constituye un elemento de aprendizaje.

Como se ha señalado se conformaron dos coaliciones, que tenían diferencias en la forma y el alcance de algunos aspectos de transparencia.⁴²⁸ Ramírez Sáiz explica:

“...las dos principales posiciones eran las representadas, de un lado, por el Grupo Oaxaca, el colectivo Juan Ciudadano y los legisladores de los partidos de oposición (PRI, PRD, PT, PVEM y Convergencia por la Democracia) y, del otro lado, las cuatro comisiones de las secretarías del Ejecutivo, así como los diputados federales y senadores del PAN. Ambos proyectos compartían el mismo objetivo básico de que los ciudadanos accedieran a la información en custodia del gobierno, es decir, coincidían en la obligatoriedad de los poderes de proporcionar datos. Sin embargo, existían varias discrepancias importantes entre ellos. Para la iniciativa oficial, el interés central era garantizar la transparencia en el ejercicio gubernamental, mientras que la

⁴²⁸ Cabe aclarar que no eran coaliciones contrapuestas ideológicamente, ni tampoco divergían en aspectos medulares, pero sí tenían diferencias políticas y en aspectos secundarios.

agrupación civil enfatizaba el derecho ciudadano a acceder a la información pública gubernamental.⁴²⁹

En la negociación se decidieron discutir las tres iniciativas presentadas: la del diputado Miguel Barbosa, la del Presidente Fox y la de los partidos de oposición que abanderaba la iniciativa del Grupo Oaxaca. Las iniciativas fueron turnadas a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, a quien correspondía dictaminarlas. Se conformó entonces un grupo técnico responsable de analizarlas e integrarlas en una sola propuesta en el que, además de los legisladores, estuvieron representantes del ejecutivo Federal y del Grupo Oaxaca.

La iniciativa del Ejecutivo Federal contenía una mejor técnica legislativa, empataba más con otros ordenamientos federales y presentaba algunos temas como la protección de datos que no estaban contemplados por la iniciativa del Grupo Oaxaca. Aunado a estas ventajas, el propio Ejecutivo había ido mejorando su propuesta, tanto por la opinión de las distintas dependencias del gobierno federal, como de las opiniones que había recabado de otros expertos de la sociedad civil.

Issa Luna Pla, miembro del Grupo Oaxaca, describe en qué términos fue valorada la iniciativa del Ejecutivo:

“El proyecto (del Ejecutivo) definitivamente contenía muchos avances en los términos planteados por el Grupo Oaxaca, evidentemente se trataba de una mejoría notable bien lograda de parte del equipo de funcionarios públicos encargados. Aun así, algunos aspectos del proyecto no satisficieron las expectativas, pues dejaba un amplio margen de discrecionalidad en manos de las autoridades para clasificar la información y manipular al organismo supervisor de la garantía constitucional a la información”.⁴³⁰

López Ayllón, uno de los integrantes en la negociación por parte del gobierno explica: “La negociación se desarrolló en un ambiente cordial y de colaboración. Como era de esperarse, las tres propuestas coincidían en los principios fundamentales [...]”.⁴³¹ Es decir, no había diferencias en cuanto al núcleo de la política.

⁴²⁹ *op. cit. Ramírez, p. 68.*

⁴³⁰ *op. cit. Luna, p. 102.*

⁴³¹ *op. cit. López-Ayllón, en Concha et. al., p. 19.*

Issa Luna Pla documentó con precisión las coincidencias y diferencias entre los proyectos. Las principales coincidencias entre ambas iniciativas eran:

“Establecían el acceso a la información a cualquier persona. Comprendían a los tres poderes de la Federación y a los organismos constitucionales autónomos. Establecían excepciones al acceso a la información. La entrega de la información no podía condicionarse a un uso determinado. La información mínima que debían difundir de oficio los sujetos obligados. Procedimiento para el acceso a la información y un recurso administrativo de revisión para inconformidades del solicitante. Creaban un órgano encargado para aplicar la ley que rindiera informes ante el Congreso de la Unión”.⁴³²

Entre las diferencias se encontraban las siguientes: la naturaleza de la Ley; el alcance de la misma; la reserva y clasificación de la información; el proceso para el acceso a la información y el órgano supervisor.

1. Naturaleza de la ley. Se generó una discusión, si la ley debía ser reglamentaria del artículo 6º constitucional o era más bien un sistema de normas administrativas. Hay una diferencia importante:

“Lo que significa que una ley sea reglamentaria de una garantía o derecho fundamental es que la nueva norma desarrolla y hace realmente operable el derecho para cada persona, sin importar su profesión u ocupación [...] En contraste, si la ley se diseñara para complementar las reglas de operación y administración del gobierno sobre transparencia, el objeto a legislar no es precisamente el derecho fundamental a la información, sino una prerrogativa administrativa del gobierno a dar información a su consideración y administrar sus archivos, sin garantizar la obligación de responder a las solicitudes de información de los ciudadanos”.⁴³³

Para los negociadores del Ejecutivo Federal la diferencia no era tal, ya que el carácter reglamentario de una ley no depende de su disposición expresa en ella, sino que es un atributo derivado de su contenido. Esto significa que “una ley es reglamentaria de una disposición constitucional si los tribunales federales consideran que su contenido desarrolla disposiciones

⁴³² *op. cit.* Luna, p. 120.

⁴³³ *op. cit.* Luna, p. 124.

contenidas en la Constitución, independientemente de si una disposición de la propia ley así lo establece”.⁴³⁴ Al final, no se contempló expresamente que la ley obedecía a una reglamentación del artículo 6° Constitucional.

2. A lo largo de la conformación de las propuestas, antes incluso de ser presentadas, se debatía sobre si la Ley debía de tener como sujetos obligados sólo a la administración pública federal o también a los otros poderes. De esto dependía un diseño institucional distinto, ya que no podría ser un órgano descentralizado el que mandatará a otros poderes y a los órganos constitucionales autónomos. El Grupo Oaxaca impulsaba que el alcance fuera lo más amplio posible. Finalmente se decidió, porque la Ley tuviera un marco general para que los otros poderes y órganos constitucionales se autorregularan. Así mismo hubo debate sobre la inclusión de los partidos políticos como se señaló anteriormente; sin embargo, los partidos políticos, velaron por sus intereses y en esa primera ley no aparecieron como sujetos obligados.⁴³⁵ También, respecto del alcance de la ley, se debatió si debía ser una ley federal o general. En un principio parecía adecuado hacer una ley general pero en el debate se consideró que implicaría una reforma constitucional que llevaría varios meses para ser aprobada por las entidades federativas y que, por su complejidad de aplicación, parecía más conveniente ir paso a paso.

Respecto a la constitucionalización del derecho, Francisco Escobedo relata que esa propuesta fue descartada de forma particular por de los diputados del PRI. Así lo explica:

“Especialmente los diputados del Partido Revolucionario Institucional, que suscribieron personalmente la iniciativa del Grupo Oaxaca, expresaron su desacuerdo con la pretensión de realizar una reforma constitucional previa. Las razones fueron atendidas [...] Para no entrapar el proceso de negociación –propuesto por Santiago Creel, entonces secretario de Gobernación [...] se decidió no insistir por el momento en la reforma constitucional y concentrarse en la creación de una ley reglamentaria del derecho de acceso a la información pública”.⁴³⁶

⁴³⁴ *op. cit.* López-Ayllón, en Concha et. al., p. 21.

⁴³⁵ Este punto es muy importante porque demuestra que los legisladores todavía no estaban del todo convencidos de la transparencia en tanto que afectara a sus intereses, aún y cuando al Poder Ejecutivo le exigían total apertura. El argumento de los legisladores era débil, ya que consideraban que los informes que tenían que ser presentados a la autoridad electoral era la forma para dar cumplimiento a la transparencia.

⁴³⁶ *op. cit.* Escobedo, J. en López-Ayllón, S. (2006), p. 71.

Esta decisión fue oportuna en un primer momento, sin embargo, como se verá más adelante, después fue necesario constitucionalizar ese derecho, ya que la ley federal fue insuficiente. La posición que adoptaron los diputados del PRI en este punto se puede entender de dos formas distintas: como un deseo de que los gobiernos de los estados, donde tenían todavía una amplia mayoría, no fueran sometidos a esta nueva legislación que los obligaría a transparentar sus recursos y actividades. O también puede comprenderse esta posición como una defensa del principio de soberanía de las entidades federativas. Al final, como explican Lujambio y Becerra: “[...] el contorno de la ley de transparencia quedó bien definido: una norma que debía ser cumplida por todas las instituciones federales y un órgano garante que poseía jurisdicción «solamente» sobre uno de los poderes de unión: el Ejecutivo Federal⁴³⁷ y sus 240 entidades”.⁴³⁸

3. En cuanto a la reserva y clasificación de la información, también se discutieron los alcances y límites que debían de establecerse. Todos reconocían que el derecho al acceso a la información no es absoluto y que debía garantizarse temas como la privacidad de las personas, el secreto bancario y la seguridad nacional. Sin embargo, había diferencias respecto al alcance de la reserva de la información. La forma en cómo clasificar la información era más sencilla y simplificada en la propuesta del Grupo Oaxaca que impulsaba el *principio de máxima publicidad*. Por ejemplo, el gobierno consideraba que debía reservarse la información que dañase la *estabilidad financiera y económica*. Si bien, hay argumentos para defender esta postura, también era cierto que se pudiera generar opacidad en terrenos muy sensibles. El Grupo Oaxaca logró incorporar que la información no podría reservarse «cuando se tratara de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad». En cuanto al tiempo de reserva de la información, el Ejecutivo planteaba veinte años, mientras que el Grupo Oaxaca un lapso de diez años; indudablemente era más restrictiva la propuesta del Ejecutivo. Hubo otro aspecto muy importante que era el referido a que el gobierno pudiera declarar la *inexistencia* de la información. Si bien hay razones fundadas para advertir de la inexistencia de la información, también es cierto que

⁴³⁷ Aunque cabe aclarar que la ley sí mandataba a quince entidades constitucionales autónomas como la Cámara de Senadores, de Diputados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Banco de México, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos tengan que emitir su propio reglamento de transparencia.

⁴³⁸ *op. cit.* Becerra, R., Lujambio, A. en López-Ayllón, S. (2006), pp. 184, 185.

esta definición sirvió para que muchos funcionarios se escudaran en ella y argumentaran falsamente que no existía información y, por lo tanto, no proporcionar los documentos que tenían en su poder.

4. En cuanto a temas de procedimientos, la discusión giró en torno a tres temas. En primer lugar, el costo de la información. En la visión de Ejecutivo se consideraba necesario que debía de cobrarse la búsqueda, la entrega y la reproducción de la información. Mientras que el Grupo Oaxaca, pedía que se cobrara sólo los costos de reproducción si así lo elegía el ciudadano, postura que logró acordarse en la negociación. Por otra parte, también se consideró los plazos para la entrega de la información. El Ejecutivo consideró un plazo de veinte días para notificar la respuesta al solicitante, mientras que el Grupo Oaxaca planteó diez días. Al final la redacción final se acercó más a del Grupo Oaxaca, quedando en 12 días. Por último, también se discutió cómo debía de considerarse el silencio administrativo, muy propio en la cultura gubernamental de México. Luna Pla lo explica así:

“Cuando la autoridad no responde a la solicitud de información el solicitante queda indefenso esperando. Este tema lo enmarcó el Grupo Oaxaca en el concepto de la *positiva ficta*, es decir, cuando haya falta de respuesta de la autoridad después del plazo establecido por la ley, se considera como un acto de negligencia y la autoridad quedaría obligada a responder al solicitante «positivamente» dentro de los siguientes días hábiles. La versión del Ejecutivo buscaba un recurso de *negativa ficta*, es decir, ante el silencio de la autoridad, la solicitud se entendería como una respuesta «negativa» al solicitante y éste debía interponer un recurso ante el órgano supervisor de la ley para que aquel resolviera lo conveniente”.⁴³⁹

Resulta claro que bajo ambos procedimientos el ciudadano no queda desprovisto, sin embargo, la *positiva ficta* garantiza un procedimiento más expedito para el ciudadano, quien no tendría que recurrir a una siguiente instancia, lo que seguramente en muchos casos generaría que el ciudadano se desistiera de su intento.

5. Órgano supervisor. Aunque ambas propuestas consideraban la autonomía del órgano supervisor sí había diferencias respecto a su facultad de sancionar o no. En cuanto a la autonomía, al final no se clarificó del todo y fue necesario que el diciembre de 2002, se

⁴³⁹ *op. cit.* Luna, p. 133.

expidiera por parte del Ejecutivo un decreto que definió al IFAI como un “órgano descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios” y con autonomía presupuestaria y decisión. Respecto a la capacidad de sanción, el Ejecutivo consideraba que esas facultades correspondían a otras instancias como la Secretaría de la Función Pública (este fue un tema que posteriormente se tuvo que revisar). Luna Pla lo explica así:

“La propuesta del Grupo Oaxaca planteó que el IFAI tuviera la facultad de ordenar a los sujetos obligados a cumplir con sus resoluciones y a impartir sanciones a quienes violen los principios de la ley. El matiz del proyecto del Ejecutivo era de menor rigor en este escenario, el IFAI emitiría recomendaciones definitivas, pero no vinculatorias, y no tendría facultades para imponer sanciones directamente a las autoridades, pero sí para notificar a los órganos de control interno de cada entidad sobre las infracciones a la ley y su reglamento”.⁴⁴⁰

De las diferencias encontradas en el debate de la ley de transparencia de 2002, podemos afirmar que algunas de ellas obedecían a consideraciones y apreciaciones de carácter técnico que son debatibles y que no representaban una diferencia sustantiva. Otras sí generaban distintos alcances y era importante el desenlace de que tuvieran. En algunas tenía razón la propuesta del Ejecutivo, ya que habían elementos jurídicos o de viabilidad política para sostener su postura; era responsabilidad del gobierno velar por cuestiones tan concretas como un correcto andamiaje institucional o los costos de la implementación de la ley. Sin embargo, se puede constatar que la visión del Grupo Oaxaca en algunos aspectos era más amplia y menos restrictiva que la del Ejecutivo, sobre todo en lo que respecta a la reserva y clasificación de la información, como a algunos procedimientos que favorecían y daban más certidumbre al ciudadano. En este sentido fue muy valiosa la participación de la sociedad civil, empujando más allá de lo que a primera vista hubiera considerado el gobierno. Al final, el balance que se dio entre máxima apertura propuesta por la sociedad civil y encuadre normativo responsable por parte del gobierno, permitió generar un diseño institucional adecuado que realmente fuera aplicable y no quedara en letra muerta.

⁴⁴⁰ *Ibidem*, p. 134.

Al analizar estas consideraciones, se puede sostener que las diferencias entre las dos propuestas no eran de carácter ideológico, sino más bien eran divergencias secundarias.⁴⁴¹

A continuación se puntualizan las principales diferencias secundarias.

Tabla 4.1 Coalición de la sociedad civil y partidos de oposición

| |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. El acceso a la información es un derecho fundamental. |
| 2. La transparencia es uno de los mejores mecanismos para reducir la opacidad y combatir la corrupción. |
| 3. La información en posesión del Estado es de carácter público, se debe privilegiar el principio de máxima publicidad y acotar lo más posible las condiciones de reserva de la información. |
| 4. Es necesario generar una reforma constitucional y un entramado legal robusto para garantizar la transparencia y el acceso a la información pública. |
| 5. Hay que lograr las reformas de fondo ante las oportunidades de consolidación democrática que se abren. |
| 6. El ámbito de aplicación debe ser el más amplio posible, que abarque a todos los poderes y niveles de gobierno. |
| 7. Se requiere garantizar de plena autonomía a los órganos encargados de la transparencia para que no estén subordinados a los poderes públicos. |
| 8. Es indispensable ofrecer al ciudadano todos los medios para facilitarle el acceso a la información pública (costos reducidos, plazos cortos, <i>positiva ficta</i> , recurso ante el IFAI, etc.) |
| 9. El IFAI debe tener capacidad de sanción ante el incumplimiento de las resoluciones y de las obligaciones de los sujetos obligados. |

⁴⁴¹ Cecilia Azuara quien participó en las negociaciones de la Ley afirma que, efectivamente, las diferencias eran de carácter secundario: “Si eran variedades secundarias, estoy convencida de eso, yo creo que era una posición política la que tenía el grupo Oaxaca y lo hizo muy bien... la verdad es que las diferencias no eran de fondo y te digo, puedes comparar los dos proyectos que están publicados”. (Cecilia Azuara, Anexo 3: entrevistas de actores relevantes categorizadas, unidad de análisis 737 p. 375). También Ángel Trinidad se pronuncia en este mismo sentido, afirmando que las diferencias eran más bien “cuestiones de matiz y color”. (Cfr. Ángel Trinidad Zaldivar, Anexo 3: entrevistas de actores relevantes categorizadas, unidad de análisis 888, p. 377)

Tabla 4.2 Coalición funcionarios públicos y partido en el gobierno

| |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. El gobierno está comprometido a generar la transparencia necesaria pero la información a disposición del público no debe comprometer la seguridad y la estabilidad económica. |
| 2. Hay información que, si se publica, pone en riesgo la actividad del gobierno, por ello debe reservarse por un tiempo amplio. |
| 3. Es mejor un proceso gradual para ir preparando a las distintas entidades gubernamentales ante las nuevas exigencias que genera la ley. Una ley demasiado ambiciosa será inaplicable. |
| 4. El ámbito local y otros poderes deben regularse a sí mismos con un marco mínimo general. (esta postura era impulsada y compartida por el PRI) |
| 5. Demasiada autonomía de los órganos garantes genera procesos enredosos, además de disputas entre distintos ordenamientos y entidades de la Administración Pública. |
| 6. Es necesario reconocer la complejidad de la aplicación de la ley por ello es necesario facilitarle al funcionario público el proceso. |
| 7. El IFAI no puede tener capacidad de sanción por que ello trasgrede el andamiaje de responsabilidades y sanciones ya establecidos en otras leyes. |

Después de una primera ronda de negociaciones, hubo puntos que permanecieron en conflicto. Entre los más importantes están: el hecho de que la Cámara de Diputados tuviera la facultad de ratificar por mayoría simple a los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información, cuestión que finalmente quedó estipulado en la facultad del Senado de objetarlos. También se discutió la facultad del Instituto de hacer recomendaciones a los demás sujetos obligados, siguiendo paralelamente el esquema de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; sin embargo, el problema radicaba en que, al ser un órgano del Ejecutivo Federal, no podría hacer recomendaciones a los otros poderes. Por último también había discrepancias respecto de la derogación de disposiciones jurídicas que contravinieran a la ley de acceso a la información; esta controversia se solucionó eliminando un artículo transitorio que dejaba con validez las disposiciones establecidas en otras leyes, las cuales podían ser contradictorias.

Como explica Luna Pla, al final, las distintas posiciones convergieron. Las coaliciones vivieron no sólo un proceso de negociación, en donde ambas partes cedieron, sino de mutua escucha y aprendizaje, con lo cual fue posible lograr un dictamen de máximo consenso: Así lo relata Luna Pla:

“Después de las jornadas de negociación se lograron acuerdos en un 99% de los puntos incorporados en cada una de las iniciativas. La participación del

grupo de ciudadanos en el proceso de debate y dictaminación de la iniciativa de ley fue un hecho inédito en la historia legislativa de México. El consenso en la negociación se vio favorecido, entre otros factores, porque la propuesta del Grupo Oaxaca estuvo avalada por la opinión pública, pues se publicó y discutió tanto en los medios como en los grupos parlamentarios”.⁴⁴²

También, coincide en ello López-Ayllón, quien desde la visión del gobierno federal puntualiza:

“Un análisis comparativo de la iniciativa del Ejecutivo con el texto finalmente aprobado por el Congreso muestra que se retomó, en su mayor parte el anteproyecto del presidente Fox, tanto respecto de su estructura como de sus contenidos normativos. Esto se explica por su mayor calidad técnica y por el conocimiento más detallado de la operación del gobierno federal (el anteproyecto había sido previamente consultado con los principales sujetos obligados). Sin embargo, hubo algunas propuestas del Grupo Oaxaca que enriquecieron la propuesta”.⁴⁴³

Como describe López-Ayllón, el Grupo Oaxaca aportó valiosas propuestas como: una mejor definición de seguridad nacional; la obligación del Poder Judicial de hacer públicas las sentencias que hayan causado estado; establecer que no podría invocarse el carácter de reservado cuando se trate de investigaciones de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad; precisar que la ampliación del plazo de reserva puede solicitarse sólo de manera excepcional; establecer el contenido de los índices de información reservada; modificar el número y plazo de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información; ampliar las causales de procedencia de recurso ante el IFAI; crear el recurso de reconsideración ante el IFAI; añadir algunas causales de responsabilidad adicionales a las propuestas por el Ejecutivo.⁴⁴⁴

Sin embargo, Ayllón destaca:

“[...] es razonable que los diferentes actores que intervinieron en su creación reivindiquen para sí el éxito de la iniciativa. En realidad todos contribuyeron a ello. Sin embargo, y esto no se ha reconocido suficientemente, el proceso

⁴⁴² *op. cit.* Luna, p. 119.

⁴⁴³ *op. cit.* López-Ayllón, en Concha et. al., p. 19.

⁴⁴⁴ *Cfr. Ibidem*, pp. 19, 20.

no hubiera llegado a buen puerto sin la firme y decidida voluntad política del presidente Fox de impulsar el proyecto, aun a costa de guardar en ocasiones un silencio prudente a fin de lograr que se sumaran los intereses de todos”.⁴⁴⁵

La iniciativa finalmente fue aprobada por unanimidad en el Pleno de la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2002 con 409 votos a favor de todas las fracciones representadas y sin ningún voto en contra. En el Senado se aprobaría pocos días después, el 30 de abril de 2002, junto con una ley de Datos Personales presentada por el PRI. “Las relaciones entre los actores implicados en el debate que surgió a propósito de la iniciativa de ley, así como las negociaciones acerca de su aprobación, han sido caracterizadas como de corresponsabilidad y convergencia”⁴⁴⁶

La ley fue publicada el 11 de junio de 2002, día que es conmemorado año con año, a través de diversos seminarios y talleres sobre el tema de transparencia.

Para Guerrero, hay variadas razones detrás de la promulgación de las leyes de transparencia:

“1) Le ofrece a la oposición un instrumento de gran utilidad para ejercer la crítica de modo más eficaz y contundente, pues le permite contar con información relevante sobre la calidad de las gestiones de los gobernantes de los partidos políticos rivales. 2) Le brinda a las autoridades políticas la oportunidad de fortalecer su imagen ante el electorado como promotoras de un derecho fundamental. 3) Le permite al Poder Legislativo tener mayor capacidad para ejercer sus facultades de vigilancia y control frente al Poder Ejecutivo y la administración pública [...] 4) Le permite al titular del Ejecutivo tener una mejor supervisión y control sobre su propia estructura, pues sus directivos son proclives a ocultar información para conservar amplios márgenes de discrecionalidad.”⁴⁴⁷

Como se aprecia en esta argumentación Guerrero enfatiza tanto los intereses de control político que tenía la ley, sobre todo de la oposición hacia el gobierno, así como también la búsqueda de legitimidad de los distintos actores políticos. Ello, además de las ideas y

⁴⁴⁵ *Ibidem*, p. 37.

⁴⁴⁶ *op. Cit. Ramírez*, p. 68.

⁴⁴⁷ *Cfr., op. Cit. Guerrero (2008)*, pp. 50, 51.

creencias que hubo en la coalición pro transparencia nos da un marco explicativo de los motivos que propiciaron este cambio tan complejo.

El mismo Guerrero señala cuatro factores fundamentales del éxito de la aprobación de la LFTAIPG en 2002; sobre ellos se abundará más adelante.

“i) la alternancia que generó un clima de opinión pública favorable como un aspecto de la democratización; ii) el ambiente internacional adecuado que introdujo en el debate sobre la democracia y las políticas públicas los temas de la transparencia y el combate a la corrupción; iii) la acotación del debate sólo a los aspectos relativo a las obligaciones de las autoridades públicas de proveer información, y iv) la conveniencia de los partidos políticos, una vez que la Presidencia no sólo pasó a sus manos, sino que dejó de ser el factor de equilibrio dominante de la vida política”.⁴⁴⁸

Para Ayllón, es importante destacar el proceso de convergencias de los distintos actores, lo que supuso una clara visión de Estado y una firme voluntad política que le otorga una legitimidad especial a esta ley:

“[...] los diferentes actores e intereses encontraran en la LAI ventajas para sumar esfuerzos que condujeran a su aprobación por el Congreso. Como nunca antes, el proceso de creación de la LAI implicó la participación directa de un gran número de actores de gobierno, los partidos políticos, la academia, los empresarios y diversas organizaciones de la sociedad civil que contribuyeron a crear un marco propicio que fue modelando el contorno de la LAI [...] En la construcción de la LAI se alcanzaron a sí los consensos que le otorgan legitimidad. Más importante, el país obtuvo un instrumento útil para consolidar su joven democracia que supone una redistribución de poder hacia los ciudadanos y contribuye a la generación de una cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción”.⁴⁴⁹

Como se analizará más adelante, estos factores sin lugar fueron determinantes, aunque no los únicos, hay otras variables que es necesario considerar.

⁴⁴⁸ Cfr. *op. cit.* Guerrero (2010), M., en Méndez, J. (coord.), p. 267.

⁴⁴⁹ *op. cit.* López-Ayllón, en Concha et. al., p. 37.

4.2.3 Logros de las coaliciones

4.2.3.1 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

En este apartado se busca dar a conocer el principal producto resultante de la confluencia de las coaliciones que se ha descrito. Los atributos de esta primera Ley fueron muchos, por lo que la convirtió en un referente mundial en su momento; más aún que no existía un sólido marco legal de donde partir. Por lo tanto, se puede afirmar que hubo una creación de la política de transparencia en México, la cual marca una nueva forma de relación entre gobierno y ciudadanos, dejando atrás la cultura de opacidad y sigilo para abrir la idea y práctica de un gobierno abierto.

Para Trinidad Zaldívar, entre las ventajas que tiene la ley de transparencia mexicana destacan: 1) Su ámbito de aplicación que abarca a los tres poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los órganos constitucionales autónomos y a los tribunales administrativos. 2) El establecimiento del principio de que toda información gubernamental es pública (lo cual significa que solamente por excepción algún tipo de información podrá ser reservada o confidencial). 3) El solicitante de la información puede ser cualquier persona y no necesita demostrar interés alguno o justificar por qué solicita la información. 4) El concepto de «seguridad nacional» es acotado. 5) La información clasificada no puede ser resguarda como tal *ad infinitum* sino que hay un plazo de 12 años. 6) Hay rubros de información consideradas de “oficio”, que deben publicar toda dependencia sin necesidad de petición alguna, como son: los sueldos de sus funcionarios y su presupuesto. 7) Se establece el principio de “suplencia de la queja”, por el cual el IFAI subsana cualquier error u omisión de la petición que hace el recurrente.⁴⁵⁰

Hay por lo tanto, un deber del Estado de hacer pública la información, en tanto que se considera que la información no es propiedad del Estado, sino que es un bien público. Para acceder a la información hay dos grandes mecanismos: la información de oficio que tienen que dar a conocer los distintos órganos del gobierno y la que puede solicitar el ciudadano vía un procedimiento específico. En el artículo cuarto se establecieron como objetivos de la ley:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;

⁴⁵⁰ Cfr. Trinidad, pp. 53-57.

- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que tengan los sujetos obligados;
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de documentos, y
- VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y a la plena vigencia del Estado de derecho.

El ámbito de aplicación se diseñó de una forma amplia, aunque a la vez variada. Se consideran sujetos obligados todos los poderes del Estado, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal. La ley regula de manera directa a todos los organismos que se encuentran circunscritos al Poder Ejecutivo Federal y de manera indirecta a los otros poderes y órganos en tanto que ellos deberán expedir su propia normatividad siguiendo los lineamientos generales establecidos por la propia Ley.

En la Ley se especifica la información que los sujetos obligados deberán poner a disposición del público sin que medie petición alguna. Entre ella destaca: el directorio de servidores públicos; la remuneración mensual por puesto; las metas y objetivos de las unidades administrativas, así como sus trámites, requisitos, formatos y la información sobre su presupuesto asignado; los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestas de cada sujeto obligado; las contrataciones que se hayan celebrado, las obras públicas, bienes adquiridos, arrendados y servicios contratados; el marco normativo aplicable, así como los mecanismos de participación ciudadana, entre otra información relevante. Esta información debe ser presentada de forma clara, oportuna y veraz a los ciudadanos.

En el capítulo tercero de la ley se especifica qué se considera información reservada y cuál confidencial; ya que no hay claridad y esta redacción queda ambigua entonces habrá muchos escondites para la información. En la Ley hubo el acierto de acotar estas salvedades de la información en manos del Estado. En los artículos 13 y 14, hay un catálogo de supuestos de reserva, en tanto que la información pueda: I. comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional. II. Menoscabar la conducción de las negociaciones

o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros Estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano. III Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país. IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona. V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado. Además de aquella información como las averiguaciones previas, los expedientes judiciales en tanto no hayan causado estado, los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario, etc.

Cabe señalar que esta clasificación corresponde a los estándares internacionales en la materia y por ello son similares a las incluidas en la mayor parte de la legislación comparada.

Para que opere la reserva, no basta que la información se refiera a una de las materias listadas en la Ley, sino que es necesario que exista además un elemento de año actual o potencial que permita afirmar que su divulgación podría afectar gravemente una de las funciones del Estado o bien poner en peligro la integridad física de una persona. No se trata pues de una reserva ilimitada, sino que deberá estar motivada en una razón que será valorada por las instancias que correspondan.

Por otro lado, la reserva que plantea la Ley no supone un valor absoluto. Por ello se establece que el período de reserva podrá ser hasta de doce años, pudiendo ampliarse de manera excepcional previa autorización del Instituto Federal de Acceso a la Información o bien la instancia que corresponda en los poderes distintos al Ejecutivo federal, siempre y cuando se justifique que subsisten las causas que dieran origen a su clasificación.

En el mismo artículo 15, la Ley establece que la información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación, es decir, que las autoridades responsables de aplicar la Ley podrán reducir los períodos de reserva cuando subsistan las razones que dieron origen a su clasificación.

Otro tipo de información es la confidencial, ésta se integra, según el artículo 18, por la información que los particulares entreguen a los sujetos obligados siempre que tengan el derecho de reservarse dicha información de conformidad con una disposición legal y por los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión. Esta

información no tiene un plazo de caducidad, sino que siempre deberá descartarse como información de dominio público.

El procedimiento de clasificación de la información corresponde en primera instancia a los titulares de las unidades administrativas que posean la información siguiendo los criterios que marca la Ley, así como los establecidos por su reglamento y otros lineamientos del Instituto Federal de Transparencia

En el caso de que se solicite acceso a un documento y éste haya sido clasificado como reservado, se inicia un procedimiento para que el Comité de Acceso de la dependencia o entidad juzgue sobre su procedencia. Este órgano colegiado es el responsable de confirmar la reserva o la modifica, por lo cual niega o revoca la clasificación. La resolución del Comité será notificada al interesada y, en caso de que el solicitante no esté conforme, podrá interponer un recurso ante el Instituto.

La Ley contiene un capítulo dedicado a la protección de los datos personales. Este fue un tema que en la discusión generó diversas alternativas para su estipulación. Hubo algunas voces que expresaron la necesidad de crear una ley específica para esta materia, otros no lo vieron necesario. Al final se optó por incluir un capítulo, cuestión que con los años se determinó como insuficiente y se procedió a crear una ley específica por la complejidad del tema y dada su importancia que ahora tienen en una sociedad digital donde pueden presentarse desde abusos comerciales para acrecentar ventas, hasta actos criminales como robo de identidad. En esta primera Ley se optó por considerar sólo los principios generales, que eran reconocidos internacionalmente en la materia. Los sujetos obligados, como expresa el artículo 21 “no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que hagan referencia a la información”.⁴⁵¹

La Ley adopta un enfoque que transfiere la mayor parte de los costos de la difusión de la información a los distintos órganos del Estado. Lo que sí debe sufragar el solicitante es

⁴⁵¹ Como datos personales se considera: la información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad.

el costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información y el costo del envío. Y, aunque el artículo 27 estableció con claridad que “los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir los costos de entrega de información”, en algunos estados de la República, como se verá más adelante, por este medio se trató de dificultar la entrega de la documentación.

La Ley prevé dos instancias en cada una de las dependencias para hacer accesible la información pública. Estas son las unidades de enlace y los comités de información. Las Unidades de Enlace son la primera puerta de acceso a la información pública, en tanto que son las encargadas de recabar y difundir la información de oficio que debe poner a disposición cada dependencia. Así mismo son las responsables de hacer una clasificación de la información y de auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes. Las unidades son las responsables de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso y de llevar un registro de las mismas, sus resultados y costos; es decir, son una especie de gestores de la información al interior de la dependencia.

Por su parte, los comités de información están integrados por tres personas: un servidor público designado por el titular de la dependencia, el titular de la Unidad de Enlace y el titular del órgano interno de control de cada dependencia. Este órgano tiene la responsabilidad jurídica, entre otras, de coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendentes a proporcionar la información prevista en la Ley; confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia; establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como realizar las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada. Este diseño organizacional es interesante porque permite no sólo la complementación de tareas, sino también una mutua correlación de responsabilidades que facilita la asesoría y vigilancia en caso de duda o de una intención de obstaculizar la información.

La Ley en su capítulo tercero estableció también un procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad. Este acceso busca ser lo más ágil posible, pero también lo más específico para no generar confusión y dirigir de la forma más adecuada la solicitud. En el artículo 40 y subsiguientes de la ley se puntualiza dicho proceso. Al respecto, cabe destacar algunas cuestiones. En cuanto al nombre del solicitante, no se exige que se identifique

plenamente, por lo cual, mientras la solicitud pueda ser notificada no existe la obligatoriedad de revelar la identidad, ello con el fin de que no exista temor a represalia alguna. Así mismo, también vale la pena señalar que el concepto de información en el cual está anclada la Ley no es una información de carácter genérico sino de documento específicos existentes. Por ello, el solicitante deberá especificar la descripción precisa de los documentos que solicita; ello protege al solicitante de que la información no se le niegue con facilidad declarando su inexistencia, pero también ayuda al servidor público a encontrar el documento solicitado o declarar su inexistencia cuando sea así, ya que las dependencias sólo están obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos. En ningún caso la entrega de la información estará condicionada a que se justifique la forma en que será utilizada.

La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible y no podrá ser mayor de veinte días hábiles, existiendo la posibilidad excepcional y motivada de ampliar este plazo otros veinte días más. La información deberá entregarse dentro de los siguientes diez días hábiles a la Unidad de Enlace que le haya notificado la disponibilidad. Algunos críticos se consideraron que estos plazos eran excesivos, sin embargo, dado que era la primera ocasión en que se iba a implementar este mecanismo, resultó conveniente dejarlo en estos plazos para garantizar el cumplimiento legal.

Como apunta el artículo 42 de la Ley en referencia: “La obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se ponga a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o por cualquier otro medio”.

En el caso de que la unidad administrativa haya clasificado los documentos o no se encuentren en los archivos, deberá remitir mediante oficio al Comité de Información de la dependencia las razones por las cuales clasificó la información o expresan que la información no se encontró. El Comité, como se señaló anteriormente, tendrá las facultades para en su caso reclasificar la información y también para tomar las medidas necesarias para localizar los documentos si es que estos existiesen. De lo contrario se le notificará al solicitante la inexistencia o la reserva y confidencialidad.

Respecto a las sanciones, la Ley establece un catálogo de sanciones para los servidores públicos, entre las cuales está: usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar información que se encuentre bajo su custodia; actuar con negligencia, dolo o mala

fe en la sustanciación de las solicitudes; denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o confidencial o no considerarla reservada y confidencial; entregar intencionalmente de manera incompleta la información, y, como establece la fracción VII del artículo 63, “No proporcionar información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación”. Las sanciones se aplicarán conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Puede haber sanciones de tipo administrativo o penal, según proceda. La infracción a la fracción VII o la reincidencia en las conductas previstas se considerarán como graves, lo cual puede implicar la destitución del servidor público o su inhabilitación por diez o veinte años.

Por todo lo anteriormente descrito, como afirma Ramírez Sáiz:

“Este marco jurídico [...] constituye una de las innovaciones normativas más relevantes acerca de los derechos civiles de los mexicanos y posee un fuerte potencial trasformativo del tipo de relaciones existentes entre estado y sociedad. Desde estos aspectos, es una reforma legislativa fundante [...], que ha sido calificada como «la joya de la corona de la alternancia política mexicana»”.⁴⁵²

A partir de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en el 2002, más de 250 dependencias y entidades del gobierno federal tuvieron la obligación de atender las solicitudes de información de particulares.

4.2.3.2 Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)

En la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se especifica la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, que se constituyó en uno de los puntos neurálgicos de la misma y que fue fortalecido por otros ordenamientos como el Reglamento de la propia Ley, el decreto de creación del Instituto y por su propio desempeño. No por ello es menor la declaración de Becerra y Lujambio:

“[...] en el contexto mundial y en el contexto latinoamericano, México representa todo un caso, porque es de los pocos países en el mundo y el único

⁴⁵² *op. cit.* Ramírez, pp. 9, 10.

país en la región que ha decidido poner en marcha una institución especializada, un *perro guardián* que vigile el derecho de acceso y la protección de la privacidad”.⁴⁵³

El IFAI se constituyó como un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonios propios. Tiene facultades para interpretar en el orden administrativo la Ley; conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes; establecer y revisar los criterios de clasificación y custodia de la información reservada y confidencial; hacer recomendaciones a las dependencias y entidades para la publicación de su información, así como brindarles asesoría técnica, entre otras. Como se señaló, el Instituto cuenta con la autonomía y autoridad necesarias para revisar los casos en que las autoridades administrativas nieguen el acceso a la información y determinar si la información que solicitan las personas, es pública, reservada o confidencial; es decir, tiene facultades para dirimir cualquier controversia en materia de información.

Una de las principales fortalezas del Instituto proviene del artículo 59 de la LFTAIPG que establece: “Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades”. Es decir sus resoluciones son inatacables por la autoridad. Los particulares pueden impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. Las resoluciones del Instituto se deberán llevar a cabo en el Pleno, de manera pública contando con un Comisionado Ponente.

En esta Ley se consideró que el Instituto debía estar integrado por cinco comisionados, nombrados por el titular del Ejecutivo Federal, pero cuyo nombramiento podrá ser objetado por la mayoría de la Cámara de Senadores o, si se encuentra en receso, por la Comisión Permanente. De esta forma, se pretendió dotar de autonomía al Instituto, respecto de los Poderes de la Unión. Los comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando trasgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y en la ley. Durarán en su cargo siete años sin posibilidad de reelección. Sin embargo, en la primera conformación del IFAI, y con la finalidad de establecer un sistema de renovación escalonada de los Comisionados, tres de ellos fueron designados por un período de cuatro años y los otros dos por siete años, de tal manera que en los ciclos de desempeño y renovación del Pleno del IFAI se conserva la experiencia acumulada de parte

⁴⁵³ op. cit. Becerra, R., Lujambio, A. en López-Ayllón, S. (2006), p. 181.

de sus miembros y, a la vez, se asegura la incorporación periódica de nuevos defensores del derecho de acceso a la información.

El IFAI es presidido por un Comisionado, elegido por sus colegas por un período de dos años, con posibilidad de una reelección. El Comisionado Presidente, además de sus funciones propias como miembro del Pleno del Instituto, ejerce la representación legal del Instituto y constituye el enlace entre el órgano de dirección y la estructura ejecutiva del IFAI, con el fin de coordinar la ejecución y el desarrollo de las políticas y los programas institucionales. El Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información, es el órgano máximo de dirección.

Para tener una adecuada reglamentación de las facultades del IFAI y del procedimiento de acceso a la información, se publicó el Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en el que se establecen las atribuciones, lineamientos, procedimientos y sistemas necesarios para promover y garantizar el acceso a la información pública gubernamental. Asimismo, se elaboraron diversos lineamientos para homologar la forma de archivar y de clasificar la documentación en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

4.3 Implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

4.3.1 Avances y éxitos en la implementación

En la implementación se juega el éxito de toda política pública. Aunque exista un adecuado marco legal si el diseño institucional y los procesos para llevar a cabo el proyecto no tienen un grado suficiente de eficacia y eficiencia, entonces la política no cumplirá su objetivo y perderá vigor en el tiempo. Para Sabatier y Mazmanian: “La implementación es el cumplimiento de una decisión política básica [...] esa decisión identifica el (los) problema(s) que deben atacarse, estipula el(los) objetivo(s) a lograr y «estructura» el proceso de implementación de diversas maneras”.⁴⁵⁴

⁴⁵⁴ Sabatier, P., Mazmanian, D.: “La implementación de la política pública: un marco de análisis” en *La implementación de las políticas*, Aguilar, L., Ed. Miguel Ángel Porrúa, México DF, 2007, p. 329.

La implementación de la política pública tiene que lograr el cambio deseado, es decir, disminuir o eliminar el problema público que fue identificado. Para ello, es necesario, constatar que realmente, debido a la intervención pública fue posible lograr un determinado nivel de transformación. Esta cuestión no es sencilla, ya que los cambios son multifactoriales y se hace necesario encontrar el vínculo causal que los produce, además de delimitar el área de influencia.

Para Sabatier y Mazmanian, una legislación tenderá a ser más exitosa si: 1) Sus objetivos son precisos y están claramente jerarquizados. 2) Incorpora una teoría casual válida. 3) Ofrece el financiamiento adecuada a las instancias encargadas de la implementación. 4) Minimiza el número de posibilidades de veto en el proceso de implementación y si estipula sanciones e incentivos para superar la resistencia. 5) Las reglas de instancia favorecen el cumplimiento de los objetivos normativos. 6) La implementación se asigna a las agencias partidarias de los objetivos de la legislación que conceden prioridad al programa, y 7) Las disposiciones sobre la participación de actores externos favorecen el cumplimiento de los objetivos mediante reglamentos flexibles y mediante la concentración de la supervisión en manos de los promotores de la ley.⁴⁵⁵ Se puede afirmar que la política de transparencia logró tener la mayor parte de estos elementos, lo cual facilitó sus posibilidades de éxito. El elemento en donde quizá hubo menos cuidado fue en el punto cuatro, ya que existieron diversos intentos de veto en la implementación como se verá en el siguiente apartado.

Respecto a la ley de 2002 se pueden considerar cuatro indicadores fundamentales que muestran el avance y el éxito de la implementación de la Ley. 1) El creciente número de solicitudes de información que hicieron los ciudadanos. 2) La cantidad de recursos de revisión ante el IFAI. 3) La respuesta del IFAI a favor del principio de máxima publicidad. 4) La dinámica de búsqueda de legitimación vía la transparencia que denotó la Ley.

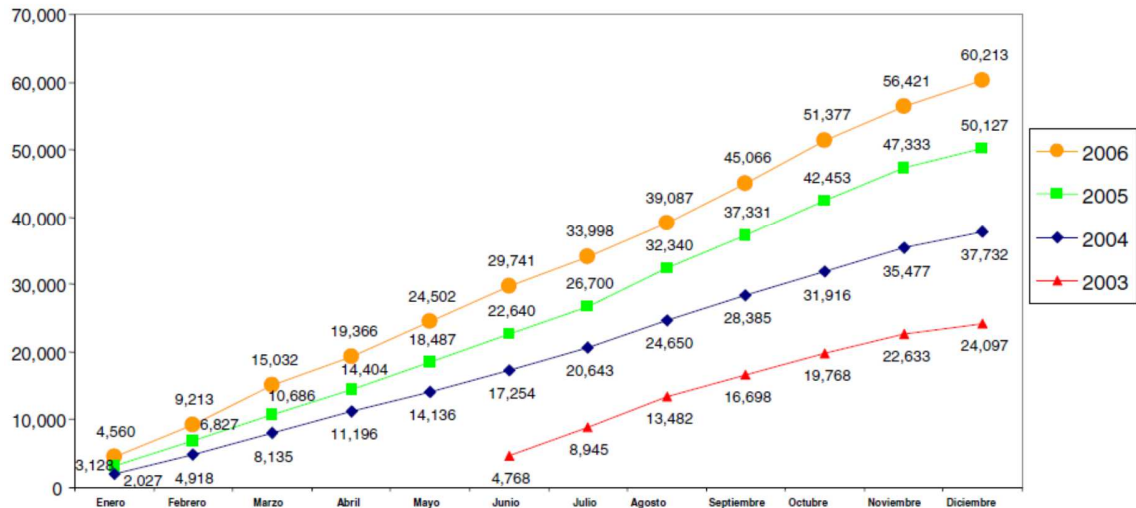
El primero de ellos, se refiere a la cantidad de solicitudes hechas por los ciudadanos en el periodo 2002 a 2006,⁴⁵⁶ de acuerdo a datos del IFAI, presentados en su cuarto informe de actividades al H. Congreso de la Unión en 2007.

⁴⁵⁵ Cfr. *Ibidem*, pp. 344, 345.

⁴⁵⁶ Se seleccionó este primer periodo de análisis porque coincide con el final del gobierno del Presidente Fox.

Gráfica 4.1

Número acumulado de solicitudes de información.
Cifras al 31 de diciembre de 2006



Como se observa en la gráfica es evidente el crecimiento en número de solicitudes año con año, ello demuestra varias cuestiones. Por un lado, que el diseño institucional fue el adecuado dado que el procedimiento facilitó las solicitudes de información, por lo cual, una vez que más ciudadanos se fueron familiarizando con la política realizaron el trámite correspondiente. Así mismo, una vez que el público en general fue constatando que realmente era posible acceder a los documentos que solicitaban, se generó una dinámica de confianza en esta nueva política; de otra forma las solicitudes hubieran aumentado los primeros dos o tres años las solicitudes y luego hubieran comenzado a decrecer. Como señala el Informe, la Administración Pública Federal recibió en 2006, un promedio de 5,018 solicitudes al mes, un número bastante alto en comparación a otras leyes en el ámbito internacional. Por ejemplo, el Portal de Transparencia del Gobierno de España recibió en su primer semana de funcionamiento sólo 378 preguntas.⁴⁵⁷

Esta capacidad de generación y recepción de solicitudes, se debe a un elemento de carácter técnico que fue fundamental para hacer operable la Ley. Se trató de la creación de un Sistema de Solicitudes de Información (SISI) impulsado desde la Secretaría de la Función

⁴⁵⁷ Cfr. Junquera N., Casas, A., (18-dic-2014) "El portal de transparencia recibe menos de 48 preguntas al día", periódico El País, (23- de marzo de 2015). Recuperado en: http://politica.elpais.com/politica/2014/12/18/actualidad/1418932245_299818.html

Pública, creando un portal con alta capacidad tecnológica para este cometido. Así lo explica Guerrero:

“La facilidad de realizar solicitudes, vía el Sisi [Sistema de Solicitudes de Información], permitió que durante el primer año y medio de vigencia plena de la LFT [Ley Federal de Transparencia] se presentaran más de 57,000 solicitudes de información, cuando se esperaban recibir (de acuerdo con la experiencia internacional) alrededor de 2000 durante el primer año).⁴⁵⁸

Efectivamente, de acuerdo a datos del 4to. Informe del IFAI, el 96% de las solicitudes ingresaron por un medio electrónico, es decir más de 57,000 de las 60,000 solicitudes del año.⁴⁵⁹ Las demás, se realizaron vía manual como también preveía la Ley.

En cuanto a las dependencias que más solicitudes recibieron se encuentran: el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Educación Pública. Ello demuestra el interés específico en cuestiones relacionadas con la protección social, el pago de impuestos y el ámbito educativo, aspectos que atañen a la vida diaria de los mexicanos. Miguel Treviño, activista social quien publicaba la columna Juan Ciudadano en el periódico Reforma explicó en la entrevista que se le realizó ejemplos de cómo la ley llegó a ser muy práctica: “[...] era una cuestión de ciudadanos que buscaban beneficios muy concretos al solicitar información pública, el empresario pequeño que quería ver los precios a los que estaba comprando el gobierno, los vecinos que querían saber de proyectos de desarrollo, los turistas también”.⁴⁶⁰

Como señala el Informe: “El grupo de edad con mayor número de solicitudes de acceso a la información se ubica entre los 20 y 24 años de edad, representa el 20.1 por ciento, seguido por el grupo de 25 a 29 años, que constituye el 19.2 por ciento”.⁴⁶¹ Esto es importante porque significa que la mayoría de los usuarios, 55% tiene un rango menor a los 35 años de edad, con lo cual, se prevé que las nuevas generaciones entiendan y ejerzan este derecho de un modo pleno. También el dato sobre el porcentaje de mujeres que solicitan información

⁴⁵⁸ *op. cit.* Guerrero (2008), p. 64.

⁴⁵⁹ María Marván, primera presidenta comisionada del IFAI señaló también la importancia que tuvo el Sisi, el cual se montó sobre la estructura que se había hecho para el sistema Compranet a inicios del sexenio de Fox. (María Marván, Anexo 3: entrevistas de actores relevantes categorizadas, unidad de análisis 553, p. 373)

⁴⁶⁰ Miguel Treviño, Anexo 3: entrevistas de actores relevantes categorizadas, unidad de análisis 1663, p. 416

⁴⁶¹ Cfr. *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, (2007), 4º Informe al H. Congreso de la Unión, p. 21, 22. Recuperado en <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Informes-2006.aspx>.

resulta alentador ya que ha crecido de manera sostenida; mientras en el 2003 sólo 28% de los usuarios era mujer, para 2006 ya era de 35%.

También en cuanto a los usuarios, es necesario destacar, como apunta Francisco Ciscomani, el importante uso que le han dado a la información determinadas organizaciones de la sociedad civil.

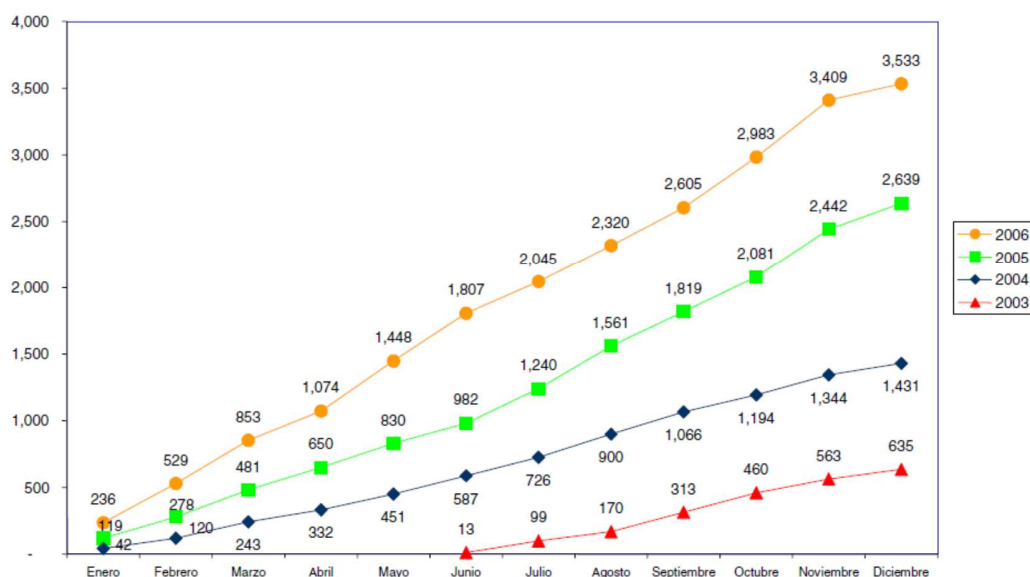
“Hay organizaciones de la sociedad civil que son especialistas en transparencia y hay organizaciones de la sociedad civil que usan la transparencia como parte de su quehacer diario [...] Como México Unido Contra la Delincuencia o Alto al Secuestro que utilizan la estadística para decir «estamos subiendo o bajando o reporten, no se han reportado realmente el número de incidentes delictivos», Mexicanos Primero en el caso de castigo a resultados educativos [...]”.⁴⁶²

El segundo factor que hemos descrito, como característico de éxito, es el número de recursos de revisión que presentaron los ciudadanos ante el IFAI, en tanto que quedaron inconformes con la resolución de las dependencias. En un primer sentido pudiera esto ser percibido como un elemento de debilidad institucional. Pero este hecho demuestra el interés de los ciudadanos en conseguir la información y también la garantía institucional de una segunda instancia para dársela. Como señala el cuarto informe del IFAI, en 2006 el Instituto recibió 3,533 recursos de revisión, incluyendo las solicitudes de intervención para verificar la falta de respuesta por parte de las dependencias o entidades. En números brutos se alcanzó en ese entonces el máximo de recursos de revisión, lo cual no es tan positivo, sin embargo, hubo sólo un aumento de 34% de los recursos respecto a 2005; a diferencia del aumento que se dio de 125% entre 2003 y 2004.

⁴⁶² Francisco Ciscomani, Anexo 3: entrevistas de actores relevantes categorizadas, unidades de análisis 1099, 1100 y 1102, p. 12

Gráfica 4.2

Número acumulado de recursos interpuestos ante el IFAI.
Cifras al 31 de diciembre de 2006



El tercer parámetro de éxito consiste en evaluar por un lado, las resoluciones que tomó el IFAI y por otro el grado de cumplimiento de esas resoluciones por parte de las distintas dependencias. De agosto de 2003 al cierre de diciembre de 2006 el IFAI resolvió 7,465 recursos de revisión, de los cuales 442 se resolvieron en 2003 (5.9 por ciento), 1,309 en 2004 (17.5 por ciento), 2,325 en 2005 (31.1 por ciento) y 3,389 en 2006 (45.4 por ciento). Estos recursos se dividen en distintas categorías: recursos de forma, de fondo y verificación por falta de respuesta. En cuanto a los recursos de fondo, en el acumulado el IFAI, en la mayoría de casos modificó la resolución (37.1%); en otro tanto revocó (33.1%) y sólo en 29.8% de los casos confirmó la resolución de los Comités de Información. (4to informe de actividades IFAI, 2007, págs. 19 y 20). Esto demuestra que el IFAI ha sido una instancia que ha favorecido el principio máximo de publicidad y ha buscado garantizar el derecho de los ciudadanos. En cuanto al grado de cumplimiento en las dependencias, en 2006, de 236 dependencias analizadas, 198 cumplieron al 100% las resoluciones del IFAI, 219 cumplieron entre 80 y 90% las resoluciones, mientras que sólo 7 dependencias cumplieron menos de 60% de la resolución.⁴⁶³

⁴⁶³ Op. cit. IFAI (2007) pp. 35, 36.

Tabla 4.3 Número de recursos resueltos por el IFAI por tipo de resolución.

| Cuadro 2.3 | | | | | | | |
|------------------------------------------------------------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------------------------------------|----------------------|-------------------|
| Número de recursos resueltos por el IFAI por tipo de resolución* | | | | | | | |
| Año | Recursos de fondo | | | | Procedimientos de verificación de falta de respuesta** | Recursos de forma*** | Total de recursos |
| | Confirma | Modifica | Revoca | Total fondo | | | |
| 2003 | 73 | 96 | 86 | 255 | 8 | 179 | 442 |
| 2004 | 209 | 280 | 305 | 794 | 10 | 505 | 1,309 |
| 2005 | 346 | 475 | 523 | 1,344 | 2 | 979 | 2,325 |
| 2006 | 524 | 652 | 581 | 1,757 | 14 | 1,618 | 3,389 |
| Total | 1,152 | 1,503 | 1,495 | 4,150 | 34 | 3,281 | 7,465 |

* Debido a una depuración reciente realizada a la base de datos de recursos del Instituto, algunas cifras mensuales de este cuadro no coinciden con cifras de informes anteriores.

** Se refiere a los procedimientos de verificación de falta de respuesta procedentes.

*** Se refiere a los recursos considerados como desechados, no presentados, incompetencia del IFAI, y sobreseídos.

El cuarto parámetro de éxito puede considerarse el efecto que detonó la Ley federal de transparencia que, aunque no se trató de una ley general que especificara una serie de obligaciones para las entidades si propició el nacimiento de una nueva cultura de transparencia.⁴⁶⁴ De acuerdo a datos de Oscar Guerra de 2002 a 2006 se aprobaron, además de la ley federal, 31 leyes locales, quedando sólo en espera la del estado de Tabasco que se aprobó al año siguiente. Ello constituye un hecho inusitado en la historia moderna de México, donde diversos congresos locales se comprometieron a legislar en esta materia específica constituyendo un andamiaje institucional nuevo que propiciara el ejercicio del derecho de acceso a la información pública a nivel nacional.⁴⁶⁵

⁴⁶⁴ En la entrevista realizada a Ángel Trinidad Zaldivar rescata una anécdota que muestra cómo el aprendizaje y la cultura de la transparencia fue permeando. “Ha habido gobernadores con los que platicamos y de pronto nos decían, ¡hombre!, para mí ha sido muy útil esto de la transparencia porque si se me acerca alguien a pedirme un contrato pues yo lo que le digo es, si te lo doy, nada más que tienes que estar consiente es que hoy por la ley de transparencia pues el contrato es público”. (Ángel Trinidad Zaldivar, Anexo 3: entrevistas de actores relevantes categorizadas, unidad de análisis 970, p. 378)

⁴⁶⁵ Guerra, O. (2011): *Los órganos garantes de transparencia. Integración y características: su funcionamiento como órganos autónomos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, p. 4.

Para lograr estos resultados de éxito fue necesario que la política pública, en su implementación, pudiera contar con el apoyo de diversos actores, antes mencionados, que tuvieron que sortear las primeras dificultades de implementación.

En diciembre de 2002, año en que entró en vigor la ley, se suscitaron diversas controversias sobre el grado de autonomía del IFAI. En el artículo 33 de la LFTAIPG se enuncia la autonomía operativa, presupuestaria y de decisión que goza el Instituto. Sin embargo, fue necesario que el Presidente de la República expidiera un decreto el 24 de diciembre de 2002, para aclarar el grado de esa autonomía, ya que comenzaron a darse situaciones de tensión entre las dependencias y el Instituto. En el mismo se afirma:

“Que la propia Ley prevé expresamente que para efectos de sus resoluciones el Instituto no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales para el desempeño de sus funciones [...].

Que es necesario clarificar que la naturaleza jurídica del órgano es aquella que le permita ejercer con toda plenitud la autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, indispensables para asegurar su independencia en relación con otros órganos o dependencias de la propia administración pública, en particular por las funciones cuasijurisdiccionales que realiza el Instituto en lo relativo a la resolución de las negativas a las solicitudes de acceso a la información y de datos personales, así como su facultad de tener en todo momento acceso a información reservada o confidencial para determinar su facultad de tener en todo momento acceso a información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso”.⁴⁶⁶

Esta decisión del Presidente, junto con la de su equipo central, con figuras como la Secretario de la Función Pública, hicieron posible que al entrar las primeras dificultades con funcionarios públicos, el imperio de la Ley prevaleciera.

María Marván, primera presidente comisionada del IFAI relata esta anécdota:

⁴⁶⁶ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2006): *Transparencia, Acceso a la Información y Datos Personales. Marco normativo, IFAI, México, D.F. pp. 104 y 105*

“Recuerdo que alguna vez en que el Presidente Fox iba a tener una reunión de gabinete en donde iba a tener a todos los secretarios [...] y nos invitó al IFAI y delante de los secretarios dijo: «esto para mi es una preocupación» [...] la verdad es que esos fueron momentos clave en donde el mensaje no podía ser más claro y eso ayudó muchísimo”.⁴⁶⁷

Como apunta Sabatier, hay otra variable que afecta directamente al resultado de las políticas públicas, y tiene que ver ya no sólo con el marco legal o el diseño institucional, sino con los funcionarios encargados directamente de implementar esa política:

“Finalmente llegamos a la variable que más directamente afecta las decisiones políticas [...] el compromiso que asumen los funcionarios frente a la realización de los objetivos normativos. Este factor incluye por los menos dos componentes: el primero es la orientación y la prioridad que tengan tales objetivos en la escala de preferencias de los funcionarios; el segundo es la capacidad de los funcionarios para dar cumplimiento a esas preferencias, es decir, su capacidad para ir más allá de lo que se podría esperar razonablemente en el uso de los recursos disponibles [...]”.⁴⁶⁸

Y efectivamente, además de la voluntad del Presidente Fox y de su equipo central, la conformación del IFAI fue determinante. Los primeros cinco comisionados: María Marván Laborde, (Comisionada Presidenta), Horacio Aguilar Álvarez de Alba, Alonso Gómez Robledo Verduzco, Juan Pablo Guerrero Amparán y José Octavio López Presa, demostraron una alta capacidad técnica para ir resolviendo asuntos que eran totalmente novedosos en la Administración Pública de México y, a la vez guardaron una decisiva autonomía respecto al gobierno, así como un compromiso permanente con los objetivos del IFAI.

También fue necesaria la intervención de la sociedad civil articulada en organizaciones como Fundar o en ámbitos académicos como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) para seguir presionando y posicionando el tema en la agenda pública. A pesar de que el Grupo Oaxaca dejó de operar como un grupo organizado, la mayoría de sus integrantes, de forma individual, siguieron expresando sus puntos de vista y ejerciendo un liderazgo de opinión

⁴⁶⁷ María Marván, Anexo 3: entrevistas de actores relevantes categorizadas, unidad de análisis 585, p. 373

⁴⁶⁸ *op. cit. Sabatier, Mazmanian, en Aguilar, L. (2007), p. 355.*

pública, complementados por nuevas voces y ámbitos que se fueron paulatinamente sumando a esta lucha.

Aunque no es el objeto de esta investigación, cabe mencionar que hubo actores locales que también favorecieron que se diera una oleada favorable a la transparencia ya que, como se mencionó detonaron una dinámica de aprobación de iniciativas de ley estatales y de reglamentos municipales que hicieron que el tema permaneciera e incluso aumentara su presencia en la agenda nacional. Estos actores incluso impulsaron la creación de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) que agrupa a los distintos organismos garantes del derecho de acceso a la información en el país. Esta Conferencia ha tenido un importante papel para impulsar temas como: la homologación de criterios de acceso a la información, la solicitud de suficiencia presupuestaria, la capacitación de diversos funcionarios, así como la elaboración de propuestas para mejorar la legislación.

4.3.2 Problemas en la implementación

A pesar de estos notables logros, también en la implementación de la Ley se observaron diversos problemas y resistencias en la administración pública federal, algunos de carácter técnico y otros de una voluntad contraria a la transparencia. Así lo expresa Uvalle:

“[...] la transparencia en México se ha convertido de valor relevante en imperativo de un tipo de acción institucional [...] pero existen restricciones que limitan su eficacia, con lo cual no es factible entenderla al margen de la correlación de fuerzas que se enlaza con los procesos del necesario cambio democrático y las reacciones autoritarias que subsisten, moviéndose en dirección contraria a su plena vigencia”.⁴⁶⁹

Entre los principales problemas de su implementación podemos considerar los siguientes: 1) El carácter limitado de los solicitantes. 2) Falta de claridad sobre la autonomía del Instituto. 3) La ausencia de una cultura de archivos que permitiera tener la información de forma ordenada y que, por lo tanto, favoreció la declaratoria de inexistencia de información. 4) La baja calidad de información expuesta o entregada a los ciudadanos. 5) Una serie de juicios de amparo que interpusieron diversas dependencias y entidades y también algunos

⁴⁶⁹ Uvalle, R.: "Valor de la transparencia en México" en *Buen Gobierno* núm. 11, 2011, p. 35.

particulares. 6) Intento de aprobar algunas reformas legales regresivas, y 7) Falta de sanciones a servidores que han incumplido. Al respecto Lourdes Morales afirma: “[...] las contrarreformas, las controversias judiciales, la diversidad en la calidad normativa y la variedad de interpretaciones surgidas en las entidades de la República, son muestra de la resistencia e incomprensión que enfrenta el ciudadano cuando busca ejercer este derecho”.⁴⁷⁰

Respecto al punto uno, el carácter limitado de los solicitantes, la investigación se refiere a que la mayoría de ellos se encuentran en sólo dos entidades del país: El Distrito Federal y el Estado de México. De acuerdo a datos del IFAI, del 12 de junio de 2003 al 31 de diciembre del año 2006 se presentaron un total de 172,169 solicitudes de información, de las cuales el 47% se realizaron en el Distrito Federal; el 12.9% en el Estado de México. Es decir, prácticamente seis de cada diez solicitudes se concentran en esta región central de México, que agrupa menos del 20 por ciento de la población. Ello quiere decir que el ejercicio de acceso a la información pública no se está dando de forma generalizada en el país, sino que está demasiado concentrado, lo cual plantea un desafío importante. Por otra parte, de acuerdo a los datos con los que disponía el IFAI al 31 de diciembre de 2006, los solicitantes de información del ámbito académico fueron los más numerosos, al concentrar el 32.8 por ciento de las solicitudes realizadas. Le siguen aquellos que no especificaron algún sector en particular (al contestar “Otros”), quienes realizaron 27.5% de las solicitudes. Asimismo, aquellos pertenecientes al sector empresarial representaron 18.7%. El cuarto lugar lo ocupan aquellos que pertenecen al ámbito gubernamental, quienes realizaron 12.0% de las solicitudes de información y 9.0% a periodistas e investigadores de los medios de comunicación. Ello demuestra que se encuentra demasiado concentrado el perfil de los solicitantes, haciendo falta que este derecho lo ejerzan los ciudadanos en general.⁴⁷¹

El segundo aspecto de dificultad para la implementación, se dio por problemas en el diseño legal: desde la confusa autonomía del Instituto hasta el vacío de obligatoriedad de algunos sujetos obligados como los partidos políticos. Respecto a la autonomía, ya se señaló el decreto presidencial que tuvo que publicarse en diciembre de 2002 para aclarar el carácter inatacable de sus decisiones. Respecto a los partidos políticos, como se verá más adelante, tuvieron que pasar dos reformas constitucionales, la de 2007 y 2014 para que quedara

⁴⁷⁰ Morales, L. (ed.) (2014): *Rendición de cuentas. Una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México DF, p. 6.

⁴⁷¹ Cfr. *op. cit.* IFAI (2007), pp. 15, 16.

perfectamente especificadas sus obligaciones de transparencia. También hay que considerar algunas dificultades muy concretas como la brevedad del plazo para responder la solicitud, la falta de capital humano, la demora en la notificación del pago del solicitante y el tiempo que tarda el IFAI mismo para resolver sobre los recursos de revisión.⁴⁷²

En tercer lugar, en cuanto a la forma de archivar la información se encontró múltiples problemas en todos los poderes y niveles de gobierno. En la columna periodística “Juan Ciudadano” del periódico *Reforma*, la directora de clasificación del IFAI aseveró:

“Entre 1970 y 1994, los presidentes mexicanos (Luis Echeverría, José López Portillo, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari) no dejaron documentos oficiales para el Archivo General de la Nación. Absolutamente todo fue a dar a la trituradora de papeles. Los documentos que sustentaron las decisiones de quienes durante cuatro sexenios dirigieron el destino de este país desaparecieron por completo”.⁴⁷³

Es decir, la opacidad y el desorden del régimen autoritario siguieron teniendo consecuencias a pesar de una nueva voluntad política de transparencia. Esta incapacidad o falta de voluntad para resguardar la información provocó que en la administración pública no quedaran registradas muchas de las decisiones que se tomaron en aquellos tiempos, haciendo imposible su búsqueda y localización. Como afirma Trinidad: “De nada sirve tener la llave de acceso [...] si el archivero que se abre con esa llave está vacío o es tal su desorden que es imposible saber dónde está la información que necesitamos. Esto nos hace pensar que requerimos crear una nueva cultura archivística”.⁴⁷⁴ Ana Cristina Ruelas considera que “los archivos son la prueba primaria de la información”.⁴⁷⁵

En el mismo sentido se pronuncia Guerrero quien afirma: “La falta de una legislación adecuada sobre el manejo de la información y los archivos ha resultado un pretexto adecuado para no cumplir a cabalidad con las disposiciones de transparencia”.⁴⁷⁶ Por lo cual, no se documenta ni se archiva de forma adecuada el accionar del gobierno, incluso en pleno siglo XXI.

⁴⁷² Cfr. *op. cit.* Guerrero (2010), M., en Méndez, J. (coord.), p. 276.

⁴⁷³ *op. cit.* Ramírez, p. 110.

⁴⁷⁴ *op. cit.* Trinidad, p. 129.

⁴⁷⁵ Cfr. Ana Cristina Ruelas, Anexo 3: entrevistas de actores relevantes categorizadas, unidad de análisis 150, p. 391.

⁴⁷⁶ *op. cit.* Guerrero (2010), M., en Méndez, J. (coord.), p. 275.

Aunque en la Ley federal de 2002 sí se previó un apartado respecto al archivo de información y después se generaron algunos lineamientos, fue hasta el 23 de enero de 2012 que el Presidente Felipe Calderón publicó la Ley Federal de Archivos en el que se contemplan aspectos más específicos como la organización y administración de archivos en las distintas dependencias, los sujetos obligados y la creación del sistema nacional de archivos.

En cuanto al cuarto impedimento para una adecuada implementación, es necesario señalar la baja calidad de información expuesta o entregada a los ciudadanos. Algunas dependencias no respondían o declaraban inexistente la información, otras entregaban información incompleta o desordenada, que puede considerarse de “baja calidad”. En el libro *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, la asociación civil Fundar, publicó un estudio titulado: “A prueba los sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a un año de su funcionamiento”. En este estudio se evaluaron aspectos como la calidad de la información otorgada por los sujetos obligados, es decir si la información fue completa y entregada según los requerimientos estipulados; la calidad de los mecanismos de acceso a la información en el proceso de solicitud; la diferencia de calidad forma y contenido de la entrega de información entre las dependencias bajo la jurisdicción del IFAI y las que no lo están. Para ello, se realizaron 78 solicitudes de información simultáneamente a 26 instituciones de los tres poderes de la Unión; la información solicitada fue de carácter presupuestal. El resultado fue que sólo siete dependencias de las 26, entregaron la información tal y cual como fue solicitada, ello significa sólo 27% de los sujetos seleccionados. Respecto a los sujetos observados por el IFAI, la Policía Federal Preventiva, la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social fueron las que más baja calificación obtuvieron. Respecto a los sujetos no observados por el IFAI, hubo una diferencia muy contrastante en el Instituto Federal Electoral con 9/10 de calificación y la Cámara de Diputados con 3/10 o la Suprema Corte de Justicia con 0/10.⁴⁷⁷

Ramírez Sáiz sintetiza estas barreras que han interpuesto algunos sujetos obligados: “[...] entre los funcionarios responsables de responder a las demandas ciudadanas se han registrado varias tendencias: inercia de las prácticas precias

⁴⁷⁷ Cfr. Cepeda, J., Noriega, G.: “A prueba los sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a un año de su funcionamiento” en *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, IFAI, México DF, 2004, pp. 67-88.

de resistencia a entregar la información. Entrega incompleta y retrasada. Rechazo explícito a entregar la información, que se traduce en solicitudes sin atender. Declaraciones de inexistencia de la información solicitada. Recursos interpuestos por los ciudadanos para que la entrega se haga efectiva [...]”.⁴⁷⁸

En 2008, el Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE), junto con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) presentaron por encargo del IFAI el *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, un análisis sobre el grado de cumplimiento de las disposiciones de la LFTAIPG, en los sujetos obligados distintos a la administración pública federal. Para ello se desarrolló el Índice de Implementación de la Ley de Acceso a la Información (ILAI), el cual califica en niveles alto, medio y bajo la aplicación de los siguientes indicadores: indicador de páginas de internet, indicador de calidad normativa, indicador de usuario simulado y el indicador de calidad institucional. Cada uno de estos indicadores tiene variados subíndices que describen puntualmente los aspectos a evaluar. De acuerdo con la clasificación del ILAI, la Universidad Autónoma de Chapingo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Superior Agrario, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Cámara de Diputados son las instituciones que menos cumplen, junto con la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En cambio, las que más alto índice de cumplimiento presentan son el Instituto Federal Electoral, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Infonavit y el Consejo de la Judicatura Federal”.⁴⁷⁹

Respecto a los distintos amparos que se han presentado, en el 4to. Informe del IFAI al Congreso de la Unión se señala que, del 12 de junio de 2003 al 31 de diciembre de 2006 se presentaron 149 amparos en contra de resoluciones del Instituto. En el periodo 2005-2006 se interpusieron 47 amparos en contra del IFAI, de los cuales, 42 fueron presentados por particulares, cuatro fueron promovidos por entidades de la Administración Pública Federal y uno por el Municipio de Asunción Nochixtlán, Oaxaca, el cual fue desechado por notoriamente improcedente. El IFAI ganó más del 50 por ciento de estos amparos.⁴⁸⁰

⁴⁷⁸ *op. cit.* Ramírez, p. 97.

⁴⁷⁹ Cejudo, G., López Ayllón, S., Ríos, A. (2012): *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F. p.79

⁴⁸⁰ *Cfr. op. cit.* IFAI (2007)

Lujambio y Becerra explican las distintas etapas de amparos que se dieron contra el IFAI, desde la vía del amparo. La primera etapa se dio en 2003 cuando diversas dependencias, sin mediación recurrieron a distintos amparos contra el artículo 50 de la LFTAIPG y el carácter definitivo de las decisiones del IFAI. Todos estos recursos fueron desechados. La segunda etapa sobrevino cuando once funcionarios interpusieron el amparo de forma personal; el IFAI ganó todos los casos. Por último se utilizó a diversos particulares que, como tercer interesado, quienes pusieron recursos legales en contra del IFAI. La gran mayoría de estos casos los ganó el IFAI.⁴⁸¹

Pero la mayor amenaza se dio cuando algunos legisladores intentaron limitar el alcance del IFAI. Así lo explica Luna Pla:

“En 2003 se revelaron ante los medios de comunicación algunos proyectos de iniciativas de reforma a la LFTAIPG para permitir que las resoluciones del IFAI fueran impugnables por las dependencias y entidades del Ejecutivo ante el Poder Judicial. Esto daría una protección a las autoridades y funcionarios públicos frente al propio IFAI. Otra reforma propuso supeditar el pleno del IFAI al Ejecutivo, aumentando tres comisionados más al número original del pleno, y que además los nuevos comisionados no tuvieran que pasar por la objeción del Senado. Esta iniciativa también proponía que las resoluciones del IFAI no fueran vinculantes sino recomendatorias, es decir, que no tuvieran la fuerza definitiva que la ley originalmente les concedió.”⁴⁸²

Aziz Nassif y Alonso Sánchez, recogen el hecho de que un par de senadores del PAN y uno del PRI intentaron impulsar una reforma legislativa que permitía que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa estuviera facultado para revisar y frenar los dictámenes del IFAI, con lo cual quedaría sin efectos el artículo 59 de la Ley Federal de Transparencia que señala que las resoluciones del IFAI son definitivas. Los diputados panistas Jorge Zermeño y Fauzi Hamdan, principales impulsores de la iniciativa tuvieron que echar marcha atrás ante la presión social.⁴⁸³

⁴⁸¹ Cfr. *op. cit.* Becerra, R., Lujambio, A. en López-Ayllón, S. (2006), pp. 194, 195.

⁴⁸² *op. cit.* Luna, p. 148.

⁴⁸³ Bizberg, I., Meyer, L. (coords.) (2009): *Una historia contemporánea de México. Tomo 3 Las instituciones*, Ed. Océano-El Colegio de México, México DF, p. 282, 283.

Por último, otro elemento que ha impidió un mayor éxito en la implementación del acceso a la información pública es la falta de rendición de cuentas y de sanciones a los funcionarios que incumplen con la ley. Desde la entrada en vigor de la LFTAIPG en junio de 2003 y hasta junio de 2007 sólo se sancionaron a 14 funcionarios de mandos medios bajos, a pesar de que el número de quejas era muy superior.

Para algunos académicos, “[...] dejar la capacidad sancionadora en la Secretaría de la Función Pública no favorece la transparencia, pues no sólo la dependencia es juez y parte, sino que, por ejemplo, durante el año 2006 fue la que tuvo más quejas por incumplimiento de las resoluciones del propio IFAI [...]”⁴⁸⁴ Por ello, parecería necesario robustecer las facultades de sanciones administrativas por parte del IFAI.

4.3.3 Las leyes locales y la resistencia a la transparencia

Como se ha señalado, la presente investigación busca analizar los factores que facilitaron el éxito de las políticas federales en la administración pública federal en el período 2002-2014. Sin embargo, es necesario abordar en este apartado un análisis general de las distintas leyes locales para comprender por qué fueron necesarias dos reformas constitucionales en el ámbito federal.

En las discusiones de la construcción de la LFTAIPG se abordó el tema de si era más benéfico optar por una ley general que regulara a las distintas entidades. Sin embargo, se prefirió incentivar, en razón de un principio federalista, que cada entidad regulara el derecho a la información pública. Al paso del tiempo se constató que esto fue un error y que hubiese sido más benéfico un ordenamiento de tipo general. Más aún cuando al darse la transición, muchos gobernadores se convirtieron en una especie de virreyes que, gozaron de un titular del Poder Ejecutivo Federal que les dio una mayor autonomía y de mayores recursos provenientes de nuevas políticas federales y de excedentes petroleros. Sin embargo, las nuevas facultades y los mayores recursos de los que gozaron no derivaron en una mayor cultura de rendición de cuentas ni tampoco en un notorio desarrollo local. Por ello, se llegó a hablar de una balcanización política en México; que derivó en situaciones como cuantiosos

⁴⁸⁴ *op. cit. Guerrero (2010), M., en Méndez, J. (coord.), pp. 283, 284.*

desvíos de recursos públicos a campañas políticas o endeudamientos sin ningún control. Al respecto la senadora Rojas sostiene:

“En diversos estados del país se vive una crisis de opacidad y corrupción. Casos como la deuda de Coahuila, que con una adecuada regulación de transparencia se pudo evitar, obligaron a pensar en reglas uniformes en la materia para toda la República”.⁴⁸⁵

El aparente interés de algunos gobiernos locales por regular la transparencia palideció con la forma en cómo se concretó la legislación, los plazos para su puesta en marcha, la autonomía del órgano garante y su presupuesto asignado, entre otros elementos cuestionables. Al respecto señala Juan Francisco Escobedo:

“El desarrollo institucional y legal relacionado con la tutela del derecho de acceso a la información en las entidades federativas ha ocurrido de manera desigual, en varias direcciones y velocidades. Cada legislatura ha interpretado la doctrina y la legislación vigente en la materia de manera muy diversa. El respeto a la soberanía estatal, en algunos casos, ha sido una coartada para producir leyes e instituciones locales ineficaces”.⁴⁸⁶

La falta de transparencia en diversos ordenamientos estatales provocó amparos contra las leyes locales. Peschard describe la situación y cita algunos casos particulares que muestran cómo se trató de ocultar la información pública:

“Solo por citar algunos ejemplos: hay resoluciones que consideran que los gastos en comunicación social de un gobierno estatal son información reservada; hay estados en los que –alegando razones de seguridad– se reserva la información de sueldos a servidores públicos; hay universidades públicas que consideran necesario determinar la honorabilidad de una solicitud de acceso a la información antes de proporcionar la información requerida”.⁴⁸⁷

Se llevaron a cabo también distintas estrategias para debilitar el derecho de acceso a la información pública. Desde casos burdos como el de Veracruz que eliminó el carácter definitivo de las resoluciones del IFAI y el Estado de México donde se cooptó a la mayoría

⁴⁸⁵ Laura Rojas, *Anexo 3: entrevistas de actores relevantes categorizadas, unidad de análisis 82*, p. 365.

⁴⁸⁶ *op. cit.* Escobedo, J. en López-Ayllón, S. (2006), p. 65.

⁴⁸⁷ Peschard, J. (2013): *La Ley General de Acceso a la Información Pública: una visión de Estado*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México DF, p. 14.

de los integrantes del órgano garante o casos más sutiles como Puebla donde se llegó a cobrar 80 pesos la copia fotostática de la información que daban las dependencias.

Eduardo Guerrero y Leticia Ramírez generaron el Índice de Evaluación de Leyes Estatales (IELE), el cual se basa en cuatro indicadores: cobertura respecto a sujetos obligados; cobertura respecto a rubros de información pública de oficio; facilidad de acceso a la información, y promoción a la observancia de la ley.⁴⁸⁸ Estos cuatro rubros tienen diversos subíndices a los que se les asigna un determinado valor y a través de diversas fórmulas matemáticas se desprende el índice correspondiente.

Las leyes estatales de transparencia mejor calificadas según el IELE son: Jalisco (PAN), Querétaro (PAN), Morelos (PAN), Baja California Sur (PRD-PT) y Chihuahua (PRI). Mientras que las que tienen las calificaciones más bajas son: Nuevo León (PRI), San Luis Potosí (PRI), Michoacán (PRD), Aguascalientes (PAN) y Durango (PRI).⁴⁸⁹ Aunque en cuanto a las leyes mejores calificadas se observa que las tres con mayor calificación se concretaron en gobiernos del PAN, tampoco se observa una tendencia en esta materia ya que también aparecen bien posicionados un gobierno del PRD-PT y uno del PRI, así como una representación de todos los partidos en las peores evaluadas.⁴⁹⁰

En 2007, el Centro de Investigación y Docencia Económica, presentó otro indicador de gran alcance denominado “Métrica de Transparencia en México: diagnóstico del estado del acceso a la información pública”, coordinado por el doctor Diego Ernesto Díaz Iturbide. Se trató del estudio más completo hasta ese momento publicado. En él se miden a los tres poderes y a los tres niveles de gobierno. En el primer apartado de la Métrica se señala:

“La experiencia ha demostrado que no basta con una buena legislación para hacer efectivo el ejercicio cotidiano de este derecho, ya que se necesitan mecanismos institucionales y administrativos que garanticen el cumplimiento

⁴⁸⁸ Cfr. Guerrero, E., Ramírez de Alba, L.: “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales” en *op.cit.* López-Ayllón (coord.) pp. 87 y 88

⁴⁸⁹ *Ibidem*, pp. 116, 117.

⁴⁹⁰ Guerrero y Ramírez afirman que en el IELE también fue evaluada la Ley federal de transparencia, la cual: “...en lo que se refiere a los dos indicadores de cobertura (sujetos obligados y obligaciones de transparencia), la Ley Federal aparece por debajo del promedio; en tanto que por lo que toca a los dos indicadores restantes (facilidad de acceso y promoción a la observancia de la ley), aparece por arriba del promedio. De aquí que, aunque la ley federal termina por obtener una calificación por arriba del promedio en el Índice de Evaluación de las Leyes Estatales, las calificaciones que reciben en los dos indicadores de cobertura sugieren que la ley federal podría perfeccionarse con algunas reformas en estas dos vertientes”. (*Ibidem* p.87)

de la norma. No obstante que las instituciones de la Federación no son ajenas a la existencia de brechas entre su marco normativo y su estructura administrativa, es importante señalar que esta situación se hace más evidente en el análisis de algunas entidades federativas y más aún en los municipios”.⁴⁹¹

El análisis de la Métrica de Transparencia se basa en tres grandes indicadores: claridad, calidad y usabilidad de información publicada electrónicamente; calidad del servicio, instalaciones y orientación al usuario, y eficacia, cumplimiento satisfactorio y completitud en respuesta a solicitudes. Dado que el objetivo de la investigación era conocer el grado de apertura hacia la transparencia se eligieron tres parámetros para ser evaluados: 1) portales electrónicos de transparencia; 2) calidad de la atención al solicitante; y 3) calidad en la respuesta al solicitante. La muestra abarcó 264 portales en los tres distintos niveles de gobierno, la visita a 185 dependencias, la realización de 466 solicitudes de información y la revisión de 326 respuestas.⁴⁹² En el estudio se señala:

“Los resultados del estudio permiten afirmar que, no obstante la reforma constitucional que eleva al mayor rango el derecho de los ciudadanos a acceder a la información, vivimos en un país donde este derecho se ejerce de manera desigual. Una amplia varianza se registra no solamente al comparar un estado con otro, sino, incluso, al interior de una misma entidad existen grupos de instituciones con posturas diversas ante el tema de la transparencia.

México aún se encuentra a la mitad del camino [...]”.⁴⁹³

Los resultados de la investigación desprenden los siguientes datos:

La evaluación de los portales electrónicos de transparencia indica que los promedios obtenidos por las instituciones se encuentran por debajo de un nivel mínimo aprobatorio de 60%. En materia de atención al usuario, el promedio es satisfactorio, más de un 70%. Sin embargo, en el parámetro de calidad de respuestas, es importante señalar que únicamente los

⁴⁹¹ Centro de Investigación y Docencia Económicas (2007): *Métrica de la Transparencia 2007*, Recuperado en: <http://metricadetransparencia2010.cide.edu/MetricaTransp2007.pdf>, p. 8.

⁴⁹² *Ibidem*, p. 18.

⁴⁹³ *Ibidem*, p.34.

Ejecutivos cumplen con el mínimo satisfactorio, mientras que los Legislativos y los municipios se encuentran por debajo del 60%.⁴⁹⁴

A parte de la atomización y de las distintas variedades en profundización y garantía del derecho a la información, las entidades federativas presentaron el problema de una reiterada pretensión reformista que, en algunas ocasiones, más que perfeccionar la norma, creó confusión y poca certeza jurídica. Así lo describe Peschard:

“Desde su creación [...] las leyes de acceso a la información ha tenido al menos 108 reformas: 11 en el Distrito Federal, 10 en Nuevo León, 6 en Morelos y el Estado de México, 5 en la Federación y cada uno de los estados de Chiapas, Jalisco y Tlaxcala, 4 en Aguascalientes, Nayarit y San Luis Potosí, y de ahí en número decreciente”.⁴⁹⁵

Esta insistencia reformista no necesariamente acarreó mejores legislaciones. Tampoco es que las leyes más tardías fueran más completas. Según el estudio realizado por Guerrero y Ramírez se señala que incluso hubo una acción de retardar la aprobación, la publicación y la implementación de algunas leyes:

“[...] los Congresos estatales no sólo tienden a aprobar las leyes de transparencia hacia el final de sus periodos, sino que también toman provisiones en sus artículos transitorios para que éstas entren en vigor hacia el final del periodo del gobernador en turno o, incluso, hasta el inicio del siguiente gobierno”.⁴⁹⁶

De esta forma, al gobernador en turno no le impacta la aprobación de las leyes de transparencia, manteniendo así la opacidad durante su gobierno.

4.4 Las reformas constitucionales de 2007 y 2014

4.4.1 La “iniciativa Chihuahua”: actores y coaliciones que se conformaron

La constitucionalización del derecho de acceso a la información tuvo un proceso de gestación digno de análisis. Los problemas de implementación que tuvo la Ley de 2002 y, sobre todo,

⁴⁹⁴ Cfr. *Ibidem*, pp. 34, 35.

⁴⁹⁵ *op. cit. Peschard (2013)*, p. 11.

⁴⁹⁶ Cfr. *op. cit. Guerrero, E., Ramírez, L., en López Ayllón (coord.) p.85.*

su limitado alcance fueron generando una insatisfacción respecto al marco legal vigente. Así mismo, la experiencia de esos primeros años y el grado de especialización que se fue alcanzando en la materia, hicieron necesario una reforma de mayor calado.

A continuación, se analizará las diversas causas y factores que concurrieron para esta transformación legal. De forma preliminar se puede afirmar que, en el ámbito federal que regulaba la Ley se percibía necesario constitucionalizar el derecho de acceso a la información para darle un rango jurídico mayor. Así mismo, era necesario fortalecer algunas facultades del IFAI y precisar los deberes de los sujetos obligados. Pero, sobre todo, como se analizará, la reforma tenía como objetivo garantizar el ejercicio homogéneo del derecho de acceso a la información en todo el territorio nacional.

Una de las necesidades fundamentales para una nueva reforma era establecer una base compartida por los diversos ordenamientos. Pero sobre todo, era avanzar en una especie de “inculturación” del derecho que todavía no acababa de arraigar en la administración pública.

Jaqueline Peschard relata cómo surgieron diversos llamados de atención sobre la necesidad de lograr una reforma constitucional que a la vez propiciara una Ley General de Acceso a la Información Pública para evitar una Torre de Babel en la materia. Algunos de estos llamados fueron la necesidad de contar con sistemas electrónicos para recibir solicitudes de información o interponer recursos de revisión. Ello derivó en discusiones que se dieron no sólo en el ámbito académico sino en reuniones como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).⁴⁹⁷

Si no se asumía una reforma constitucional que sirviera de paraguas para todas las entidades de la federación, entonces los mexicanos estarían condenados a no poder garantizar el derecho de acceso a la información de forma igualitaria. Lujambio y Becerra afirmaron:

“[...] toda esta heterogeneidad está militando en contra del sujeto principal de las leyes de acceso: el ciudadano, la persona que exige la información [...] El sencillo derecho de pedir información a los gobiernos de México está adquiriendo las más variadas tonalidades, pues los procedimientos y los arreglos institucionales, las taxativas, los límites, la apertura, la tecnología

⁴⁹⁷ Cfr. *op. cit.* Peschard (2013), p. 9.

disponible y los documentos accesibles son harto distintos. La pregunta es inevitable: ¿conviene este tipo de heterogeneidad? [...]”.⁴⁹⁸

La pregunta tiene sentido, sobre todo viniendo de quien entonces fungía como Presidente Comisionado del Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Alonso Lujambio.⁴⁹⁹ Su papel como presidente comisionado del IFAI fue determinante en esta etapa del derecho de acceso a la información pública. En sus propias palabras afirmaba: “[...] conviene intentar un «segundo impulso»: consolidar lo avanzado, al mismo tiempo que se elevan las condiciones y las exigencias mínimas que deben ser cumplidas por todas las legislaciones del país y por la práctica de todos los niveles de gobierno [...]”.⁵⁰⁰

Para Lujambio era necesario generar este «segundo impulso» desde el ámbito local donde se encontraban las principales resistencias para la consolidación del derecho de acceso a la información pública. Imponer una reforma constitucional desde el ámbito federal no tendría el alcance esperado, por ello era necesario impulsar una estrategia para poner de acuerdo a gobernadores de diversos partidos sobre la necesidad de este nuevo impulso. Hubo gobernadores que realmente se convirtieron en los promotores de la reforma constitucional. Dos de ellos claves fueron: Amalia García, quien se entrevistó para esta investigación y Alejandro Encinas, ambos del Partido de la Revolución Democrática.⁵⁰¹

Los gobernadores, primeramente en Guadalajara, durante el Primer Foro Nacional de Transparencia Local, firmaron el 25 de noviembre de 2005 la llamada “Declaración de Guadalajara”, bajo la siguiente agenda: 1. Sujetar las leyes a los principios de máxima publicidad y gratuidad. 2. Facilitar al máximo la solicitud de información sin condicionantes artificiales, como la exigencia de demostrar personalidad, firma, identificación o interés jurídico. 3. Poner a disposición del público todas las modalidades para tramitar solicitudes

⁴⁹⁸ *op. cit. Becerra, R., Lujambio, A. en López-Ayllón, S. (2006), p. 191.*

⁴⁹⁹ Lujambio fue un destacado politólogo mexicano que incursionó al ámbito público en 1996 como consejero general del Instituto Federal Electoral, cargo que ocupó hasta el 2003. Su experiencia en material electoral lo llevó a ser asesor de la Organización de las Naciones Unidas en Irak. De julio de 2006 a noviembre de 2009 se desempeñó como Comisionado Presidente del IFAI y fue considerado como una de las piezas claves en la construcción institucional de la democracia mexicana, tanto en su etapa de transición como de consolidación en la que se encuentra.

⁵⁰⁰ *op. cit. Becerra, R., Lujambio, A. en López-Ayllón, S. (2006), p. 191.*

⁵⁰¹ En la entrevista que se le realizó a la ex gobernadora Amalia García afirma: “...me parece que fueron una buena cantidad de gobiernos estatales con los que entro en contacto Alonso Lujambio que estaba en un enorme impulso desde el IFAI para que los estados se comprometieran también a cambiar sus leyes...” (Amalia García, Anexo 3: entrevistas de actores relevantes categorizadas, unidad de análisis 1201, p. 381)

de información, incluyendo las herramientas electrónicas. 4. Crear instancias profesionales, autónomas e imparciales para generar una cultura de transparencia y garantizar el acceso a la información en caso de controversia. 5. Establecer sanciones para los funcionarios que nieguen dolosamente la información. 6. La obligación de todos los órganos públicos de transparentar los principales indicadores de gestión. 7. Asegurar la protección de los datos personales.⁵⁰²

El propio Lujambio relata el hecho así:

“[...] tres gobernadores de tres estados y de tres partidos distintos (Amalia García de Zacatecas, Armando Reynoso de Aguascalientes y José Reyes Baeza de Chihuahua) firmaron en noviembre un documento en esa dirección: la «Declaración de Guadalajara», en la que proponen una reforma constitucional que incorpore al texto fundamental el derecho de acceso a la información pública y los requisitos mínimos a cumplir en y por toda la República”.⁵⁰³

Posteriormente, como describe el Decreto de la propia Reforma Constitucional: con el impulso de la “Declaración de Guadalajara” el tema llegó a la XXVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), celebrada en Guanajuato en marzo de 2006. Tanto los 26 mandatarios presentes como seis representantes de gobiernos estatales decidieron dar continuidad a la propuesta de reforma constitucional e inscribirla a la agenda de trabajo de 2006 de la CONAGO.⁵⁰⁴

Meses después, en el marco del Segundo Congreso de Transparencia Local, los Gobernadores de Aguascalientes, Armando Reynoso (PAN), Chihuahua, José Reyes Baeza (PRI) y Zacatecas, Amalia García (PRD), hicieron pública el 10 de noviembre de 2006 su propuesta de reforma constitucional que fue denominada “Iniciativa Chihuahua”. A este documento se sumaron el Gobernador del Estado de Veracruz, Fidel Herrera, y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas. En la propuesta, los cinco mandatarios afirmaron:

⁵⁰² Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, (junio 2007), “Reforma al artículo 6° Constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental”, p. 13, Recuperado en <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/ModificacionArt6.pdf>.

⁵⁰³ op. cit. Becerra, R., Lujambio, A. en López-Ayllón, S. (2006), p. 191.

⁵⁰⁴ Cfr., op. cit., IFAI (2007), p. 14.

“La transparencia y el acceso a la información constituyen la conquista más importante de la sociedad y la política mexicanas en los últimos años. Son un gran avance en la calidad democrática del estado y un salto en las relaciones entre la sociedad civil y los gobiernos. Juntos materializan un derecho moderno, que forma parte de la nueva cultura política y cívica de los mexicanos.

Como se sabe, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue aprobada por unanimidad en el Congreso de la Unión y han sido aprobadas 28 leyes estatales a lo largo y ancho del país, con mayorías diversas pertenecientes a todas las fuerzas políticas de México. Estos hechos demuestran que la transparencia no se trata de una bandera partidista, sino de un auténtico acuerdo nacional para transformar y democratizar al estado en todos sus niveles, gobierne quien gobierne y para el largo plazo.

Los Gobernadores que suscribimos esta iniciativa de cambio constitucional estamos convencidos que este tema no sólo es crucial para la calidad de la democracia mexicana sino que constituye una de las oportunidades más importantes, que puede ayudar a recomponer las relaciones políticas de nuestro país, mostrando la viabilidad de los acuerdos fundadores de nuestro futuro democrático”.⁵⁰⁵

Aunque los gobernadores de Aguascalientes y de Veracruz posteriormente se vieron implicados en presuntos casos de corrupción, sin lugar a dudas, fue un acto importante el hecho de que se desde el ámbito local se haya impulsado esta iniciativa.

Posteriormente, vino la presentación de la propuesta a la Cámara de Diputados. Como describe el propio dictamen de la ley:

“En un evento que contó con la participación de diversos sectores en la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 2006, el Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua, José Reyes Baeza Terrazas, en nombre de sus homólogos firmantes, presentó la Iniciativa de Chihuahua a los integrantes de la Junta de Coordinación Política. En la reunión estuvieron

⁵⁰⁵ *Ibidem*, p. 13.

presentes integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y legisladores de siete fracciones parlamentarias. También asistieron al evento Comisionados y funcionarios de diez órganos de transparencia y acceso a la información pública en los Estados, representantes de organizaciones de la sociedad civil y funcionarios del IFAI”.⁵⁰⁶

El acuerdo conducente fue que los ocho grupos parlamentarios firmarían la Iniciativa Chihuahua como propia, con lo cual, de ser una propuesta de cinco gobernadores pasó a ser una propuesta legislativa respaldada por todas las fuerzas políticas.

Una vez presentada en el pleno se realizó una reunión conjunta entre las comisiones de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados y de Función Pública con la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado, celebrada el 7 de febrero de 2007, en el cual se acordó integrar una comisión para la redacción de la iniciativa, que incorporara el propósito de la Iniciativa Chihuahua, así como las observaciones de diputados y especialistas en la materia. La comisión redactora quedó integrada, entre otros, por los diputados Gustavo Parra Noriega (PAN), Víctor Montalvo Rojas (PRD) y César Camacho Quiroz (PRI).

La iniciativa fue finalmente aprobada en 2007 y remitida al Senado de la República para posteriormente ser aprobada por los congresos locales en tanto que se trató de una reforma Constitucional. De esta manera, a partir de la Iniciativa Chihuahua, quedarían asentados en la Constitución dos principios fundamentales de la transparencia: el de publicidad de la información y el de máxima publicidad.

Recordemos, como contexto de esta aprobación, que había asumido la Presidencia de la República Felipe Calderón el 1º de diciembre de 2006, en un contexto de profunda ingobernabilidad dado el mínimo margen de ventaja de 0.56% sobre su principal oponente, Andrés Manuel López Obrador, quien denunció un fraude electoral. Además de este contexto político, también se dio un escenario de fuerte confrontación entre las fuerzas de seguridad pública y el Ejército con los grupos de narcotráfico que dominaban ya diversas regiones del país.

⁵⁰⁶ *Ibidem*, pp. 20, 21.

Esta crisis de seguridad y de inestabilidad política propició que diversos actores del gobierno federal, incluyendo al propio Presidente de la República, vieran en la transparencia un mecanismo que les restaba margen de maniobra.⁵⁰⁷

Tanto en los informes gubernamentales, como en el discurso político e incluso en las memorias del Presidente Calderón, es evidente que el tema de la transparencia dejó de tener la relevancia que se mostró en el sexenio del Presidente Vicente Fox.

Aunado a ello para diversos activistas quedó evidenciado el intento del Presidente Calderón por influir en el IFAI a través del nombramiento de la comisionada Sigrid Arzt Colunga, quien incluso fue investigada por incurrir en un supuesto conflicto de intereses al participar en las votaciones de catorce recursos de revisión que ella misma habría interpuesto para vigilar a sus propios colegas comisionados en aspectos como gastos de representación y productividad.

Sin embargo, durante la primera mitad del sexenio, la amistad y gran respeto que el Presidente Calderón tenía hacia Alonso Lujambio hizo que el Presidente Comisionado, pudiera impulsar desde el IFAI a esta reforma constitucional sin impedimento alguno.

Con esta exposición de hechos queda claro que nuevamente hubo la convergencia de actores de distintas posiciones para conformar una nueva coalición promotora a favor de la transparencia en donde, por un lado, se puede ubicar al IFAI que seguía demostrando su autonomía y su voluntad por consolidar el derecho de acceso a la información, con su comisionado Presidente Alonso Lujambio y los demás comisionados: Alonso Gómez Robledo, Juan Pablo Guerrero, María Marván y Jaqueline Peschard. Junto a este grupo destacan también los académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Centro de Investigación y Docencia Económica. En este ámbito encontramos a personas que habían participado en la creación de la ley de 2002 y seguían activos como Issa Luna Pla, Juan Francisco Escobedo y Sergio López Ayllón, así como Manuel Merino. También a esta coalición ahora se sumaban los gobernadores que impulsaron la “Iniciativa Chihuahua”, Armando Reynoso, José Reyes Baeza, Amalia García, así como los legisladores, Gustavo

⁵⁰⁷ En un encuentro privado que el autor de esta tesis siendo diputado federal tuvo con el Presidente de la República en 2007 y el Grupo Parlamentario del PAN, escuchó de viva voz del mandatario su malestar frente al deber que le había impuesto el IFAI de transparentar los correos oficiales de su secretario particular, mientras que los gobernadores de los estados con diversos mecanismos alteraban la información pública, la negaban o la presentaban de forma muy parcial. Este doble rasero era visto como una seria desventaja política

Parra, César Camacho Quiroz y Víctor Montalvo. Aunado a ello, medios de comunicación como el periódico *Reforma*, *El Universal* y *La Jornada*, continuaron dando impulsando como línea editorial toda esta temática.

Si bien, no integrada como una coalición opuesta, pero sí obstaculizando el derecho de acceso a la información pública se ubican varios gobernadores, legisladores locales, alcaldes y funcionarios del ámbito federal quienes a través de generación de marcos normativos restrictivos, amparos y cooptación de los órganos garantes, buscaron frenar desde las sombras el acceso a la información pública. Por ello, podemos hablar de un “discurso oculto”, en el que se consideraba que: demasiada transparencia genera ingobernabilidad o que la transparencia es un mecanismo sólo para que la prensa esté generando notas sensacionales.

4.4.2 Reforma constitucional de 2007: alcances y límites

La Constitución es el ordenamiento superior que ordena la convivencia. De ahí emanan las distintas leyes que articulan el orden jurídico del país. Aunque fue promulgada en 1917 y ha sufrido diversas modificaciones, sigue siendo un referente histórico y normativo.

El hecho de que el acceso a la información se consagrara en la constitución no era un mero formalismo, sino el anclaje legal que se requería para que se constituyera en una política de Estado de la que ningún poder ni entidad de la administración pública se abstraiera. Así lo explica Ayllón:

“La intención del Constituyente Permanente fue clara: asegurar que todos los órganos del Estado mexicano [...] estuvieran incluidos, sin importar el origen de sus recursos y con independencia de la denominación o la naturaleza jurídica que tengan. Nadie, ninguna autoridad ni órgano del Estado pueden alegar que se encuentran excluidos del ámbito de cobertura de derecho de acceso a la información”.⁵⁰⁸

A raíz de esta constitucionalización del derecho a la información, se expresa con claridad el “principio de máxima publicidad”, tanto como criterio de apertura de la información, como también de interpretación jurídica. Por eso, algunos autores la denominaron como una

⁵⁰⁸ *op. cit.*, López-Ayllón (2011), p. 22.

reforma de «segunda generación» con avances tangibles y beneficios concretos para los ciudadanos.

Como bien señala Trinidad, desde aquella primera reforma de 1977 donde se enunció el derecho a la información, tuvo que pasar un cuarto de siglo para que ese derecho se comprendiera de forma cabal y se garantizara a los ciudadanos de forma efectiva:

“Veinticinco años estuvo «dormida», como un organismo en estado latente pero inactivo, la reforma constitucional al artículo sexto. Con ello se demuestra que las leyes, como producto humano, sólo adquieren vida con el impulso de los hombres [...] La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental [...] nació tarde pero en buenas condiciones, con suficiente peso. Nació madura, *regordeta* y *chapeadona*, tanto que la paternidad, a diferencia de lo que siempre sucede en que todos le rehúyen, en este caso todos se la arrogan como suya [...]”.⁵⁰⁹

El decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007 de la reforma al artículo 6º constitucional, expresa:

“Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberán prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

⁵⁰⁹ *op. cit. Trinidad, p. 142.*

- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Cada uno de los incisos que comprende la reforma buscaba, por un lado consolidar el acceso a la información como un derecho que abarcara a todos los órganos del Estado, bajo el principio de “máxima publicidad” y, por otro, resolver las disparidades que existían entre las leyes estatales.

Pero también la reforma quiso asegurar mecanismos muy concretos sin los cuales el acceso a la información pública se hace imposible o queda francamente diluido como es el hecho de contar con archivos adecuados que resguardan la historia de los actos gubernamentales, por los cuales se puede llamar a rendir cuentas a un servidor público, emprender un camino de mejora en la acción gubernamental.

Una vez después de aprobada esta reforma constitucional era necesario recorrer una ruta con diversos desafíos muy puntuales que Guerrero especifica: 1. La aprobación de una nueva LFTAIPG congruente con el espíritu del 6° constitucional. 2. La aprobación de una Ley General de Datos Personales que dé certeza sobre el manejo de información. 3. La consolidación de la plataforma

tecnológica en todos los órdenes de gobierno. 4. La profesionalización de los institutos de transparencia que supervisarían a los poderes ejecutivos. 5. La protección a quienes presenten denuncias internas en las dependencias. 6. La transparencia de sindicatos. 7. La transparencia de los partidos políticos.⁵¹⁰

Sin embargo, con el paso de los años se descubrieron nuevas dificultades. Quedaron todavía vacíos importantes que sólo podían cubrirse a través de una ley general de transparencia.

Para Jaqueline Peschard las coordenadas para la discusión de una ley general debían estar basadas en los siguientes objetivos:

1. Garantizar de la manera más efectiva el derecho de las personas a obtener información pública gubernamental.
2. Garantizar el funcionamiento de los mínimos en todos los órdenes de gobierno.
3. Elevar dichos mínimos en aspectos específicos, como criterios de resolución, clasificación de información, indicadores de gestión, normas archivísticas, medidas de apremio y sanciones, etc.
4. Garantizar que la diversidad se convierta en innovación y competencia por alcanzar los máximos.⁵¹¹

Uno de los principales retos para Peschard, es reducir al máximo la secrecía en los temas que más han demostrado resistencia de publicidad: seguridad nacional, seguridad pública, secretos fiscal o bancario, averiguaciones previas concluidas, estabilidad financiera, control migratorio. Así mismo, se presenta como necesario incorporar figuras comunes para todos los órganos garantes, como el principio de máxima publicidad, la prueba de daño y la prueba de interés público e, incluso, costos máximos para una copia simple.⁵¹²

Peschard pone ejemplos muy concretos de por qué se requiere este nivel de detalle:

“[...] hay resoluciones de organismos estatales en que los gastos en comunicación social son considerados información reservada; los que hay en los que la copia del título profesional del titular de la Procuraduría de Justicia del Estado es información confidencial; los hay también en que el monto del

⁵¹⁰ Cfr. *op. cit.* Guerrero (2010), M., en Méndez, J. (coord.), pp. 292-295.

⁵¹¹ *op. cit.* Peschard (2013), p. 10.

⁵¹² Cfr. *Ibidem*, p. 23.

presupuesto que fue utilizado para el pago de viáticos, o de servicios médicos a 40 diputados locales, en 2009 se consideró información reservada; otros más en los que la copia de todos y cada uno de los documentos enviados a ciertas farmacias, asociados con el retiro de medicamentos se considera información reservada [...]”⁵¹³

Para Ayllón hay tres problemas que no quedaron resueltos en la reforma de 2007: 1) la transparencia de los partidos políticos; 2) la transparencia de las organizaciones o personas privadas con funciones públicas (por ejemplo, concesionarios o notarios), y 3) la transparencia de las personas físicas o morales receptoras o que ejerce recursos públicos, como los sindicatos.⁵¹⁴

Por su parte Guerrero especifica aún más y plantea en 2012 los principales vacíos de la reforma y los desafíos de la política de transparencia: 1) El alcance de la ley era limitado, ya que no obligaba a los partidos políticos, ni a los sindicatos de organismos públicos, ni a toda la gama de organizaciones no gubernamentales y prestadores de servicios públicos que desarrollan tareas públicas. 2) No había un órgano garante independiente para el Congreso de la Unión, el Poder Judicial, los órganos constitucionales autónomos y las universidades públicas. 3) El acceso a la transparencia es desigual en estados y municipios, por ello, era necesario crear un Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental. 4) Las sanciones ante incumplimiento de la Ley de Transparencia son poco efectivas, ya que los órganos internos de control son juez y parte y, en diversos casos solapan la opacidad. 5) Hay un tratamiento diferenciado respecto de los beneficiarios de los recursos públicos; mientras que hay algunos en condiciones de pobreza a los que se les obliga a identificarse estrictamente, mientras que otros que reciben exenciones y tratamientos fiscales especiales se amparan en el secreto fiscal para no sujetarse al régimen de transparencia.⁵¹⁵ Como se constata, en el avance de la política pública se ha ido logrando un grado de especialización mayor fruto de la experiencia, lo que derivaba en una insatisfacción mayor respecto el marco legal vigente.

⁵¹³ *Ibidem*, p. 23.

⁵¹⁴ Cfr. *op cit*, López-Ayllón (2011), p. 24.

⁵¹⁵ Cfr. Guerrero, J.: “Diez años de la Ley Federal de Transparencia: balance y discusión sobre reformas” en *Derecho a la información. La visión de los usuarios*, Lachenal, C., Ruiz, A. (coords.), Ed. Gedisa, Barcelona, 2013, p.476 a 482.

Esta reflexión llevó a que la coalición pro transparencia impulsara un nuevo debate público sobre la necesidad ya no sólo de una ley general, sino de una nueva reforma constitucional.

4.4.3 La “Red de Rendición de cuentas”: actores y coaliciones que se conformaron

Durante los primeros lustros del siglo XXI surgieron en México organizaciones de la sociedad civil altamente especializadas que se unieron a otros colectivos que venían trabajando por la transparencia como *Article 19*, Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) y Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Entre estas organizaciones emergentes se encuentran el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), que es un centro de investigación aplicada basada en evidencia. El IMCO se fundó en 2004 y desde entonces su trabajo se ha enfocado en generar análisis y propuestas de política pública con el fin de promover un debate informado en torno al desarrollo del país.⁵¹⁶ Su director es Juan Pardinas.⁵¹⁷

Otra importante organización es México Evalúa, un centro de pensamiento y análisis que se enfoca en la evaluación y el monitoreo de la operación gubernamental para elevar la calidad de sus resultados, a través de apoyar procesos de mejora de las políticas públicas a nivel federal, estatal y local.⁵¹⁸ Su directora es Edna Jaime.⁵¹⁹

Estas organizaciones se fueron aglutinando entorno de una red con el objetivo de generar todo un sistema de rendición de cuentas, impulsando temas como la transparencia, el combate a la corrupción y la reforma del poder judicial.

Es así como se logra articular la Red de Rendición de Cuentas, un colectivo que agrupa a más de 70 organizaciones. La Red por la Rendición de Cuentas nace, como se

⁵¹⁶ El IMCO Se define como una institución independiente, apartidista y sin fines de lucro, dedicada a elaborar propuestas viables para mejorar la capacidad de México para atraer y retener talento e inversiones. Recibe financiamiento de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Banco Interamericano para el Desarrollo, de la International Community Foundation y de la Embajada Británica en México

⁵¹⁷ Instituto Mexicano para la Competitividad, (21 de marzo de 2015), Recuperado en www.imco.org.mx

⁵¹⁸ Esta organización de acuerdo, a datos de su página de internet de la Willian and Flora Hewlett Foundation, de la Atlas Foundation, del Banco Interamericano de Desarrollo, así como fondos de la iniciativa privada.

⁵¹⁹ *Centro de Análisis de Políticas Públicas México Evalúa*, (21 de marzo de 2015), Recuperado en www.mexicoevalua.org.

explica en su página de internet, de la confluencia entre la investigación académica, el periodismo de fondo, la acción de la sociedad civil y la responsabilidad institucional. Quiere ser una red incluyente y dinámica, capaz de sumar y coordinar las acciones del mayor número posible de organizaciones académicas y sociales, de instituciones públicas y de medios de difusión, comprometidos con el diseño, la puesta en marcha y el seguimiento de una verdadera política de rendición de cuentas en México.⁵²⁰ La coordinación de la Red está a cargo de Mauricio Merino Huerta y Lourdes Morales Canales, dos prestigiados académicos del CIDE.⁵²¹ Esta Red por la Rendición de Cuentas ha sido decisiva para la estructuración de la nueva propuesta de reforma constitucional y las leyes secundarias que se trabajan en la materia. Su conformación muestra un alto grado de especialización de la sociedad civil que ha ido evolucionando desde la emergencia del Grupo Oaxaca.

Junto a esta convergencia de organizaciones de la sociedad civil, hubo otro hecho que empoderó a la nueva coalición pro transparencia. El regreso del PRI al gobierno federal desató una serie de temores en una parte importante de la sociedad debido a su pasado autoritario, mostrado no sólo a lo largo de los 71 años que gobernó el ejecutivo federal de forma ininterrumpida, sino también en la forma en cómo se desempeñaron los gobiernos locales más recientes, desdeñando en muchas ocasiones el Estado de Derecho y las prácticas democráticas más básicas.

La propia campaña electoral del Presidente Peña se constituyó en un cúmulo de irregularidades, algunas reconocidas y otras solapadas por la autoridad electoral. El movimiento juvenil #yosoy132 demostró cómo el PRI estaba dispuesto a revivir prácticas de censura y manipulación en los medios de comunicación. Ello incentivó el discurso de la oposición y de la sociedad civil organizada, sobre un retorno al viejo régimen.

Una vez que fue ratificado legalmente el triunfo del PRI, el ahora presidente electo requería legitimarse desmintiendo a sus adversarios sobre el riesgo del retorno del autoritarismo a través de compromisos para fortalecer el régimen democrático. Para demostrar que ello iba más allá de las palabras, el presidente electo Peña Nieto anunció el 10

⁵²⁰ La Red está auspiciada por el Proyecto CIDE-Rendición de Cuentas, un donativo de la Fundación Hewlett y con las aportaciones voluntarias de sus miembros.

⁵²¹ *Red por la Rendición de Cuentas*, (21 de marzo de 2015), Recuperado en www.redderendicióndecuentas.org.

de septiembre de 2012 que, a través de su partido y aliados propondría una iniciativa para dotar de autonomía plena al IFAI, crearía una Comisión Nacional Anticorrupción integrada por ciudadanos, así como una instancia que supervisaría la contratación de publicidad de los poderes públicos en los medios de comunicación. La noticia, indudablemente sorprendió de forma muy grata ya que parecía que había una voluntad real en la materia.

El 13 de septiembre de 2012 la senadora Arely Gómez, en representación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), presentó la iniciativa que había anunciado el presidente electo con el fin de profundizar el acceso a la información pública. Días antes, el 6 de septiembre, el senador Alejandro Encinas, del Partido de la Revolución Democrática también presentaba una propuesta similar y casi un mes después, la senadora Laura Rojas Hernández del Partido Acción Nacional hacía lo propio, recogiendo las principales inquietudes de la sociedad civil en su propuesta.

Para algunos de estos senadores, como constata en las entrevistas realizadas, en esta reforma influyó la tendencia internacional de *Open Government Partnership* impulsada por el Presidente Obama y a la que México se unió en septiembre de 2011.⁵²²

En esta reforma el Senado fue clave para el impulso de la nueva reforma constitucional, ahora denominada de «tercera generación». Los senadores habían conformado una nueva coalición pro transparencia, junto con la Red de Rendición de Cuentas y el ámbito periodístico.⁵²³ Pocas semanas después, el 19 de diciembre, la iniciativa se estaba aprobando en comisiones unidas de Puntos Constitucionales, Anticorrupción, Participación Ciudadana, Gobernación y Estudios Legislativos. Un día después se presentó en el pleno y también fue aprobada y enviada a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.⁵²⁴

⁵²² Cfr. Laura Rojas, Anexo 3: entrevistas de actores relevantes categorizadas, unidad de análisis 82, p. 365.

⁵²³ En la entrevista realizada a Mauricio Merino comenta como trabajó la coalición: “Esto fue muy interesante porque este advocacy group trabajó muy intensamente yo creo que respetuosamente articulamos muy bien, peleamos bien e hicimos todo lo que había que hacer, hablar con los diputados ir con los medios, lanzar cartas públicas, todo lo que estuvo en nuestras manos para construir un entorno de exigencia para que la reforma pasara”. (Mauricio Merino, Anexo 3: entrevistas de actores relevantes categorizadas unidad de análisis 1515, p.385)

⁵²⁴ Aunado a ello el “Pacto por México”, una agenda ambiciosa de reformas promovida por el Presidente Peña y avalada por los principales partidos, también contenía la voluntad política de impulsar la transparencia. En ese sentido se pronuncia la senadora Arely Gómez quien afirmó: “Definitivamente el Pacto por México fue una excelente plataforma en la que se establecieron entre otros muchos los temas de la agenda de apertura gubernamental y transparencia”. (Arely Gómez, Anexo 3: entrevistas de actores relevantes categorizadas, unidad de análisis 24, p.365)

Jaqueline Peschard consideraba este hecho así:

“Así como la alternancia en el año 2000 se tradujo en el nacimiento del derecho de acceso a la información a través de la promulgación de leyes en la materia a lo largo y ancho de todo el país, hoy, una nueva alternancia política ha hecho posible que las distintas fuerzas políticas coincidan en la necesidad de un cambio de velocidad en el desarrollo y la expansión de este derecho”.⁵²⁵

Sin embargo, pasaron varias semanas sin que hubiera claridad sobre lo que sucedía en la Cámara de Diputados. Los meses fueron transcurriendo y comenzó a ser evidente que para los diputados la reforma no tenía el mismo sentido de urgencia que en el Senado de la República, ni que se contaban con el mismo grado de especialización que en la Cámara Alta. Terminó el primer periodo ordinario y siguió sin haber ley; por diversos testimonios era claro que la mayoría de la Cámara integrada por el PRI y PVEM quería postergar el debate.

En un periodo extraordinario, en agosto de 2013, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Transparencia y Anticorrupción y Régimen Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados emitieron un dictamen en donde echaban para atrás los avances logrados en el Senado.

Las organizaciones México Infórmate y el Colectivo por la Transparencia denunciaron en un desplegado el martes 20 de agosto de 2013: “Grave retroceso en materia de transparencia y rendición de cuentas. PRI y PVEM niegan la posibilidad de fortalecer una pieza clave del sistema democrático de nuestro país; ambigüedad del PRD lo hace posible”.⁵²⁶

En el desplegado denunciaba:

“Después de un proceso legislativo poco claro, cerrado, sin información disponible oportunamente y sin consultas públicas y abiertas, coordinado por la Comisión de Puntos Constitucionales, y en contraste diametral con el que tuvo lugar en el Senado de la República, el resultado de la discusión, hasta el

⁵²⁵ *op. cit. Peschard (2013), p. 19.*

⁵²⁶ *Colectivo por la Transparencia, (20 de agosto de 2013), “Grave retroceso en materia de transparencia y rendición de cuentas. PRI y PVEM niegan posibilidad de fortalecer el sistema democrático; ambigüedad del PRD lo hace posible.” Recuperado en <http://www.libertad-expresion.org.mx/noticias/grave-retroceso-en-materia-de-transparencia-y-rendicion-de-cuentas-pri-y-pvem-niegan-posibilidad-de-fortalecer-el-sistema-democratico-ambigüedad-del-prd-lo-hace-posible/>*

momento, es un dictamen que limita el derecho de acceso a la información (DAI) y es regresivo respecto de la minuta aprobada por el Senado, en donde el proceso también estuvo a cargo de la Comisión de Puntos Constitucionales”.⁵²⁷

En el desplegado se afirma que la postura ambigua del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (GPPRD) permitió que el dictamen fuera aprobado en los términos presentados por el GPPRI y el GPPVEM. Y señala que si el PRD se hubiera aliado con el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (GPPAN) para votar el dictamen en lo general en contra, hubiera existido la posibilidad de frenar este grave retroceso.

Este cambio de la postura del PRI y del PVEM respecto a su posición en el Senado, siendo partidos caracterizados por una fuerte disciplina, pone en duda que el Presidente Peña estuviera realmente comprometido con la materia y demuestra como los partidos han ido cambiando su postura de acuerdo a si son gobierno o si son oposición. Siendo gobierno son más restrictivos con el tema de transparencia y siendo oposición se hacen más proclives a la materia y se integran a la coalición pro transparencia.

La sociedad civil denunció que el dictamen proponía:

“[...] que algunos titulares de entidades públicas — el Consejero Jurídico, el Procurador General de la República, el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Presidente del Banco de México —, puedan impugnar las resoluciones del órgano garante del derecho de acceso a la información, bajo supuestos que consideramos demasiado amplios y generales: literalmente, “la seguridad, la estabilidad económica y la protección de derechos humanos”. Esto significa que, en la práctica, el acceso a la información para el ciudadano perderá su calidad de expedito, además de que se judicializa un derecho humano y se contradice el reconocimiento expreso de la especialización y autonomía del órgano garante para dirimir las controversias que se susciten en esta materia.

El dictamen plantea que los partidos políticos serán sujetos obligados directos pero bajo la supervisión del Instituto Federal Electoral (IFE), lo que implica mantenerlos en un régimen de excepción para el

⁵²⁷ *Ibidem*

escrutinio eficaz del ciudadano, conservando la relación asimétrica entre éste y los institutos políticos [...]

De igual forma se excluyó la facultad del órgano garante para interponer acciones de inconstitucionalidad, con lo que se evita la protección, de manera amplia y preventiva, del derecho de acceso a la información ante la posibilidad de proponer normas que puedan limitar su alcance – intencionalmente o no”.⁵²⁸

Como se observa, las resistencias hacia el fortalecimiento de la transparencia y el acceso a la información eran evidentes.⁵²⁹ Las discusiones giraban en torno a los mismos temas que habían desatado tensiones desde la aplicación de la Ley de 2002: la autonomía del órgano garante, la clasificación de la información como reservada; el no querer someter a los partidos políticos a un régimen total de transparencia y quizá ahora como novedad el tópico de no poder recurrir al IFAI ante una inadecuada resolución de los órganos garantes estatales.

El diario español *El País*, recogió este debate, y en un artículo titulado “El PRI aprueba un retroceso en la ley de transparencia en México” publicado el 21 de agosto de 2013 y firmado por Verónica Calderón se explica:

“La ley de transparencia de México, una de las más avanzadas del mundo, sufriría un serio golpe de aprobarse las modificaciones propuestas por los diputados del oficialista Partido Revolucionario Institucional (PRI), aprobadas la noche del lunes en la Cámara de diputados mexicana [...] La propuesta votada por los diputados ha sorprendido a propios y extraños. El Presidente había enviado un borrador que buscaba una mayor apertura de información y una propuesta acorde había sido redactada en el Senado para enviarse a la comisión de la Cámara baja para su aprobación [...] Los cambios a la ley de transparencia restarían autonomía al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) en «seguridad, estabilidad económica y derechos humanos», lo que en la práctica, significa que cualquier petición de

⁵²⁸ *Ibidem*

⁵²⁹ Las resistencias no sólo se daban en el campo legislativo, sino que también se notó que en la administración del Presidente Peña comenzó a presentarse una mayor tendencia a la declaración de inexistencia de la información. (Cfr. Ana Cristina Ruelas, Anexo 3: entrevistas de actores relevantes categorizadas, unidad de análisis 220, p. 393)

información se ajuste a alguno de estos temas puede ser llevada por la dependencia gubernamental a la Corte Suprema mexicana [...]”.⁵³⁰

Por su parte, González Cancino menciona cómo la posición que primeramente asumió el presidente electo Peña Nieto a favor de reformas de transparencia de gran calado se vio opacada por la posición de su grupo parlamentario en la Cámara de Diputados. Así lo explica:

“En el año 2012, el Senado de la República aprobó una nueva reforma a la Constitución, sin embargo, en la Cámara de Diputados se cuestiona la minuta aprobada por unanimidad en el Senado, con la presentación de 29 reservas por parte de legisladores del PRI, en su mayor parte no avalando las modificaciones que el Senado consideró estructurales y estratégicas”.⁵³¹

La fuerte presión que ejercieron las organizaciones de la sociedad civil, a través de las redes sociales, entrevistas y desplegados pusieron contra la pared a los diputados del PRI y PVEM. Sumado a ello, la postura del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados, a favor de la reforma en los términos que fue aprobada en el Senado de la República, hacía que este Partido se terminara llevando todo el crédito de la reforma. Por ello, los legisladores del Presidente Peña tuvieron que echar marcha atrás a este dictamen y aprobaron la reforma en los términos generales que lo hizo el Senado. Los cambios se discutieron nuevamente en el Senado, quien a su vez realizó modificaciones particulares y finalmente el 20 de noviembre fue aprobada la nueva reforma constitucional con 83 votos a favor y 6 en contra.

En un comunicado del 21 de noviembre de 2013, que la organización *Article 19* tituló: “Celebramos la aprobación de la reforma Constitucional en materia de Transparencia en el Senado” se afirmaba: “La aprobación de la reforma Constitucional por el Senado de la República representa un paso que apunta en la dirección correcta, pero aún faltan etapas importantes para llegar con éxito al final del proceso”.⁵³² En estas etapas estaría contemplada la discusión de las leyes secundarias derivadas de la reforma constitucional, así como su adecuada implementación.

⁵³⁰ Calderón, V., (21 de agosto, 2013), “El PRI aprueba un retroceso en la ley de transparencia en México”, *El País*. Recuperado en http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/21/actualidad/1377092226_786732.html

⁵³¹ op. cit. González, en *Bien Común*, p. 43.

⁵³² *Article 19*, Comunicado 21 de noviembre 2013, (febrero 2014), Recuperado en www.article19.org.

Por su parte, el Colectivo por la Transparencia y México Infórmate celebraron también la aprobación de la reforma Constitucional en materia de Transparencia: “Con esta decisión, las y los Senadores que integran la LXII Legislatura ratifican su compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas, así como con una reforma que coloque nuevamente a México como un referente internacional en la materia”. En el comunicado se agradece de forma especial a los senadores Arely Gómez, Laura Rojas, Javier Corral, Alejandro Encinas y Raúl Cervantes.⁵³³ Y en él se explican las principales ventajas de la reforma. 1. Se dota de autonomía constitucional al IFAI y a los órganos garantes locales. 2. Se reconoce el carácter definitivo e inatacable de las resoluciones del IFAI. 3. Se amplía el catálogo de sujetos obligados directos: ahora los partidos políticos, sindicatos, fondos y fideicomisos públicos, así como cualquier persona física o moral que reciba y/o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad tendrá la obligación de hacer pública su información. 4. El IFAI podrá atraer casos de los órganos garantes locales, para dar la máxima garantía al derecho de acceso a la información de la ciudadanía. 5. Se reconoce la facultad del IFAI y de los órganos garantes locales de interponer acciones de inconstitucionalidad ante disposiciones normativas que afecten la garantía y protección del derecho de acceso a la información. 6. Se dota al IFAI, en tanto organismo constitucional autónomo, de la posibilidad de interponer controversias constitucionales. 7. Los sujetos obligados tendrán la obligación de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus funciones.

La reforma fue finalmente promulgada por el Presidente Peña el 7 de febrero de 2014. En el evento de promulgación, el Presidente de Transparencia Mexicana Jesús Reyes Heróles señaló:

“[...] hoy, es un día muy importante para México. La Reforma Constitucional que hoy se promulga es un gran avance. El proceso fue complicado, como en todo cambio de fondo, hubo resistencias. Pero hay que decirlo: en el ir y venir de la iniciativa, los legisladores evitaron caer en las desviaciones, hicieron muchas consultas, la sociedad civil fue escuchada, y organismos como el Colectivo por la Transparencia y la Red para la Rendición de Cuentas participaron y tuvieron un papel relevante. El resultado es muy bueno. Se rompen mitos y tabúes. El órgano garante obtiene autonomía constitucional y

⁵³³ *Ibidem*.

sus resoluciones son inatacables. Los sujetos obligados abarcan todos los ámbitos: fideicomisos, sindicatos, gobiernos estatales, municipales, los legislativos locales y el Federal, universidades y el Poder Judicial, entre otros. Por fin, la rendición de cuentas y la transparencia abrazan a toda la República. Hemos aprendido las lecciones.”.⁵³⁴

Como se puede apreciar fruto de este análisis, es claro que la conformación de una nueva coalición pro transparencia fue determinante. En ella confluyeron nuevamente organizaciones de la sociedad civil, periodistas, legisladores, académicos. Sin embargo, a diferencia de la ley de 2002, en este caso el gobierno federal no asumió una postura coherente en todo el proceso del dictamen: a veces fue un aliado, pero a veces vía sus legisladores bloqueo la iniciativa e incluso propuso una regresión respecto al dictamen del Senado; al final, por la presión tuvo que sumarse a la iniciativa. También hubo una variación respecto a la reforma de 2007; en esta ocasión el IFAI no tuvo un papel tan determinante ya que en ese momento se encontraba sin el impulso de un Presidente comisionado como María Marván o Alonso Lujambio, más bien estaba confrontado internamente a través de diversas pugnas que se hicieron públicas.

Sin embargo, lo que sí subyace es que la estructura de la coalición pro transparencia, su núcleo básico de ideas y creencias, así como su alta capacidad técnica y su habilidad negociadora estuvieron nuevamente presentes, como en la de la ley de 2002 y la reforma de 2007, lo cual constituye en elementos determinantes para que la política de transparencia no sólo haya permanecido en el tiempo, sino que se haya profundizado.

4.4.4 Reforma constitucional de 2014: alcances y desafíos.

En el dictamen de la iniciativa aprobado, así es cómo quedó la nueva redacción del artículo 6° constitucional. Se trata de una redacción que especifica puntualmente algunas cuestiones que quizá debieran estar en una ley secundaria, pero de esta forma se quiso garantizar que quedaran aseguradas las políticas:

⁵³⁴ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Comunicado IFAI 7 de febrero de 2014, IFAI/008/14 (febrero 2014), Recuperado en <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20IFAI-08-14.pdf>.

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

II. y III. ...

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

VI. y VII. ...

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la

información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen establezca la ley.

El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno

podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con

posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.⁵³⁵

Así mismo, se reformaron otras disposiciones constitucionales para dar coherencia a esta reforma. Esos cambios fueron los siguientes: al artículo 73; se adiciona una fracción XII al artículo 76 y se recorre la subsecuente; se reforma la fracción XIX del artículo 89; se reforma el inciso l) de la fracción I y se adiciona el inciso h) a la fracción II del artículo 105; se reforma el párrafo tercero del artículo 108; se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 110; se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111; se adiciona una

⁵³⁵ Sesión ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el martes 24 de abril de 2007, (enero 2014), Recuperado en <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=4&sm=1&id=655>.

fracción VIII al artículo 116; se adiciona un inciso ñ), recorriéndose los actuales incisos en su orden, a la fracción V, de la Base Primera del Apartado C del artículo 122.

La reforma de transparencia se puede sintetizar en los siguientes puntos:

1. Otorga autonomía constitucional a todos los órganos garantes de la transparencia, tanto al IFAI como a los órganos de las entidades federativas.

2. El IFAI, como organismo garante constitucional autónomo, será responsable de la protección del derecho de acceso a la información pública y de la protección de datos personales en posesión de entes públicos.

3. En la integración del IFAI se logra conformar un órgano superior de decisión colegiado, integrado por siete comisionados, cuyo nombramiento recae en la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente del Congreso de la unión a propuesta de los Grupos Parlamentarios, previa consulta a la sociedad civil, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, con la posibilidad de que el Presidente de la República objete dicho nombramiento en un par de ocasiones.

4. Se homologa el diseño de los órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas, como también sus características fundamentales.

5. Se incluye el principio de definitividad e inatacabilidad de las resoluciones de los órganos garantes para los sujetos obligados.

6. Se dota de legitimidad al IFAI y a los órganos garantes locales para interponer acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales para que tengan medios de control constitucional que permitan definir cualquier duda sobre su competencia ante otras instancias públicas.

7. Se prevé un mecanismo de revisión de resoluciones de los organismos de acceso a la información estatales en favor de los particulares, así como la facultad de atracción al IFAI respecto de resoluciones de los organismos garantes locales que lo ameriten por su trascendencia.

8. Se establecen las bases y principios en materia de archivos, a fin de lograr armonización en la materia en todo el País y garantizar que la información exista para estar disponible.

9. Se incorpora un consejo consultivo ciudadano que acompañe a IFAI en sus tareas.

10. Se establecen como sujetos obligados directos a partidos políticos y sindicatos, entre otros, de manera explícita.

Posterior a esta reforma aún quedan temas pendientes: el más urgente es la expedición de la ley general de transparencia y de nuevas leyes federales de transparencia y archivos, pero ahora el mayor desafío es cultural. Aunque México alcanzó una madurez considerable en la normatividad, al final depende de las personas su adecuada aplicación.

En el artículo titulado “Transparencia: la batalla cultural perdida” y publicado en el periódico Excelsior, el 1 de junio de 2014, la senadora Laura Rojas reconoció:

“[...] hay funcionarios públicos de las Unidades de Enlace en las dependencias que declaran la inexistencia de la información y no turnan el expediente al Comité de Información, que es la entidad a la que le corresponde hacer esta declaratoria. Muchas veces los archivos existen pero no quieren ser entregados.

Otra de las formas cómo se obstaculiza la transparencia, es clasificar cierta información como reservada alegando causales que no corresponden. Por ejemplo, se niega información por razones de seguridad de Estado, cuando en realidad no aplica esa causal. También se reserva la información argumentando que se trata de datos personales cuando en realidad estamos en presencia de datos de interés público.

Estos mecanismos pudieran sortearse si los órganos de transparencia locales llevaran sus tareas a cabalidad, sin embargo, la mayoría de ellos no están cumpliendo bien sus funciones; algunos por falta de recursos, otros porque están cooptados por el gobernador en turno. De acuerdo al Índice Nacional de los Órganos Garantes, 81% de los órganos estatales de transparencia obtuvieron una nota reprobatoria; sólo cinco aprobaron con más de seis de calificación”.⁵³⁶

Por ello, en las leyes secundarias se deberán abordar temas como una mejor formación de servidores públicos, una mejor supervisión de las unidades de enlace, una definición más clara de la forma en cómo se debe clasificar la información; un catálogo puntual de

⁵³⁶ Rojas, L. (1-jun-2014) “Transparencia: la batalla cultural pendiente”, periódico Excelsior, (21 de marzo de 2015). Recuperado en <http://www.excelsior.com.mx/opinion/laura-rojas/2014/06/01/962612>.

información proactiva que deben proveer las entidades de la administración pública; un mecanismo ágil para recurrir las decisiones de los órganos garantes, y también un régimen de sanciones expedito y autónomo, todo ello articulado bajo un Sistema Nacional de Transparencia.

4.5 Alcances generales de la política de derecho de acceso a la información pública

4.5.1. Análisis de diversos indicadores de transparencia

Para poder analizar el éxito en la implantación de las de las políticas de acceso a la información pública se realizarán diversos acercamientos. Uno de ellos es conocer los indicadores más relevantes para evaluar el avance así como también los desafíos de la política de transparencia.

En primer término vale la pena considerar los datos del 11° informe de labores del IFAI, de 2014, el último presentado al H. Congreso de la Unión. En él se menciona que, desde la entrada en vigor de la LFTAIPG, en junio de 2002 al 31 de diciembre de 2013, el Poder Ejecutivo Federal ha recibido un total de 1,013,472 solicitudes de información. Tan solo en 2013, se recibieron 147,148, cifra que representa un incremento de 12.2 por ciento respecto a 2012.⁵³⁷

Gráfica 4.3



⁵³⁷ Cfr. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 11° informe de labores al H. Congreso de la Unión, 2013, (febrero 2014), p.21. Recuperado en http://inicio.ifai.org.mx/nuevo/11o_informe.pdf.

El 96.88 de las solicitudes de información en 2013 se dieron por vía electrónica, lo que demuestra el poder que ha tenido esa herramienta, aunque también apunta a reconocer que el perfil socioeconómico de las personas que realizan las solicitudes son aquellas que tienen capacidades para utilizar estos medios electrónicos, considerando que en México sólo una tercera parte de los hogares tienen acceso a internet.

Las tres instituciones que tuvieron un mayor número de solicitudes fueron el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Educación Pública y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, instituciones que a lo largo de trece años de análisis son de las que más han recibido solicitudes.⁵³⁸

⁵³⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 23.

Tabla 4.4 Las 20 dependencias y entidades con mayor número de solicitudes de información

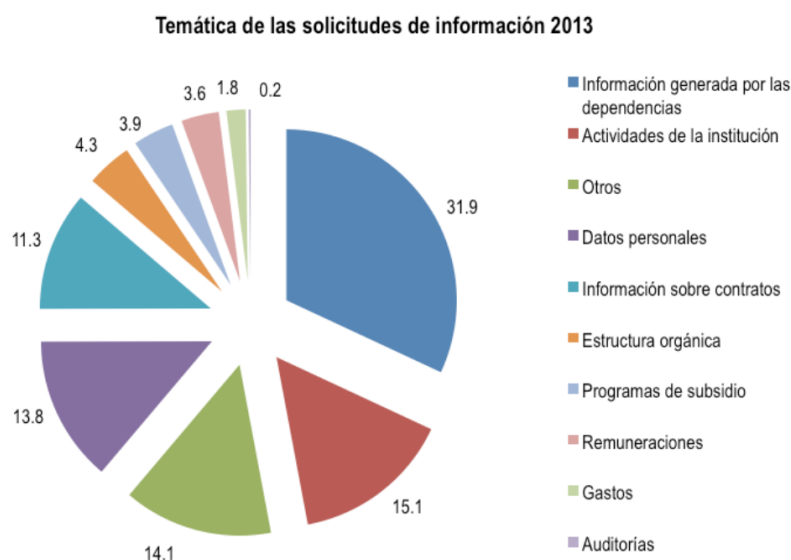
| Cuadro 2.2 Las 20 dependencias y entidades con mayor número de solicitudes de información <i>Cifras al 31 de diciembre de 2013</i> | | | | | | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|-----------------|---------------------------------------------------------------|
| Dependencia / Entidad | Número de solicitudes 2003-2008 | Número de solicitudes 2009 | Número de solicitudes 2010 | Número de solicitudes 2011 | Número de solicitudes 2012 | Número de solicitudes 2013 | Total acumulado | Porcentaje de solicitudes con respuesta terminal ² |
| Instituto Mexicano del Seguro Social | 44,689 | 22,315 | 23,739 | 28,261 | 34,512 | 36,344 | 189,860 | 88.3 |
| Secretaría de Educación Pública | 17,812 | 5,398 | 5,294 | 5,085 | 5,378 | 5,396 | 44,363 | 83.5 |
| Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado | 8,226 | 4,243 | 3,930 | 4,305 | 4,333 | 6,651 | 31,688 | 75.0 |
| Secretaría de Hacienda y Crédito Público | 14,361 | 3,267 | 3,393 | 3,398 | 3,146 | 3,384 | 30,949 | 92.5 |
| Secretaría de Salud | 11,044 | 3,393 | 3,994 | 4,084 | 3,941 | 4,006 | 30,462 | 85.4 |
| Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales | 11,732 | 3,277 | 3,288 | 3,200 | 3,113 | 3,466 | 28,076 | 82.8 |
| Secretaría de Comunicaciones y Transportes | 9,489 | 3,442 | 3,463 | 3,254 | 2,815 | 2,725 | 25,188 | 85.1 |
| Secretaría de la Función Pública | 10,752 | 2,589 | 2,925 | 3,042 | 2,774 | 2,662 | 24,744 | 81.9 |
| Secretaría de Gobernación (incluye a la Secretaría de Seguridad Pública) | 9,022 | 2,548 | 2,384 | 2,407 | 2,161 | 3,322 | 21,844 | 83.7 |
| Procuraduría General de la República | 9,075 | 2,499 | 2,309 | 2,448 | 2,544 | 2,800 | 21,675 | 87.6 |
| Comisión Federal de Electricidad | 6,741 | 2,018 | 2,467 | 2,004 | 2,510 | 2,442 | 18,182 | 80.0 |
| Servicio de Administración Tributaria | 7,408 | 1,828 | 1,893 | 2,143 | 1,954 | 2,327 | 17,553 | 87.7 |
| Comisión Nacional del Agua | 6,654 | 1,919 | 2,460 | 2,156 | 1,795 | 2,153 | 17,137 | 88.6 |
| Secretaría de la Defensa Nacional | 6,954 | 1,874 | 1,996 | 2,138 | 1,787 | 2,121 | 16,870 | 89.2 |
| Secretaría de Relaciones Exteriores | 6,797 | 1,595 | 1,777 | 1,984 | 1,787 | 1,941 | 15,881 | 79.1 |
| Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos | 5,965 | 2,065 | 1,720 | 1,512 | 1,456 | 2,050 | 14,768 | 92.2 |
| Secretaría de Economía | 5,925 | 1,728 | 1,989 | 1,550 | 1,717 | 1,843 | 14,752 | 91.0 |
| Petróleos Mexicanos | 6,083 | 1,396 | 1,825 | 1,512 | 1,703 | 2,118 | 14,637 | 91.0 |
| Presidencia de la República | 6,778 | 1,380 | 1,310 | 1,323 | 1,395 | 1,952 | 14,138 | 93.1 |
| Secretaría de Desarrollo Social | 6,165 | 1,789 | 1,426 | 1,267 | 1,369 | 1,709 | 13,725 | 86.5 |

² Las solicitudes con respuesta terminal son aquellas en las que ya concluyó el procedimiento de solicitud.

La principal temática de las solicitudes se refiere a información generada por las dependencias como son los trámites, estadísticas y concesiones, así como actividades de la institución: programas de trabajo, resultados de actividades sustantivas y agendas de los

servidores públicos.⁵³⁹ Hay también otros rubros como corrección de datos personales, información sobre contratos, estructura orgánica, programas de subsidio, gastos y auditorías.⁵⁴⁰

Gráfica 4.4



En cuanto a la ubicación geográfica de los solicitantes de información no ha habido un avance respecto a un mayor alcance sino que, incluso, ha aumentado la concentración, sobre todo en dos entidades: el Distrito Federal (48.1 por ciento) y el Estado de México (15.8 por ciento), en conjunto representan más del 60% de solicitantes.

Respecto a las características del solicitante se mantiene, en lo general, el perfil de edad, siendo importante destacar que el mayor porcentaje de usuario se da en el rango de 20 a 39 años, constituyendo el 52.5% de los usuarios. Ello es muy positivo porque habla de un sector poblacional que ha aprendido a ejercer este derecho a temprana edad. Así mismo, se da un avance considerable en materia de género. Mientras que en 2003 sólo 28% de las

⁵³⁹ Francisco Ciscomani explica en la entrevista que se le realizó cómo el acceso a la información derivó en beneficios concretos para la población: “Entonces, antes si un empresario quería poner una gasolinera en la salida de Pachuca o un taller de tractocamiones pues no sabía si realmente iba a ser negocio o no, hoy puede acceder a la estadística del flujo vehicular que pasa por la caseta federal, y además puede acceder libremente al flujo de tractocamiones que ahí pasan y en función de eso puede decidir si pone una gasolinera de gran tamaño que compita con taller y lavado y puede poner un negocio y puede tomar decisiones”. (Francisco Ciscomani, Anexo 3: entrevistas de actores relevantes categorizadas, unidad de análisis 1024, p. 405)

⁵⁴⁰Cfr. *op. cit.*, IFAI (2013), p. 24.

solicitudes las hicieron mujeres, diez años después la participación femenina había crecido hasta alcanzar 44.9% de las solicitudes. En cuanto a la ocupación del solicitante se mantiene muy parecida al perfil de inicio de la política, destacando el ámbito académico como origen de una de cada tres solicitudes, seguido del ámbito empresarial y el ámbito gubernamental. El nivel educativo reportado por los solicitantes en su mayoría es de licenciatura (56.4%) y posgrado (19.5%).⁵⁴¹

Tabla 4.5 Número de solicitudes por año según la edad reportada del solicitante

Cuadro 2.4
Número de solicitudes por año según la edad reportada del solicitante
Cifras al 31 de diciembre de 2013

| Grupo de edad | 2003-2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | |
|---------------|-----------|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|
| (años) | Núm. | %* | Núm. | %* | Núm. | %* | Núm. | %* | Núm. | %* |
| Menos de 18 | 7,624 | 2.7 | 3,103 | 3.8 | 3,084 | 3.7 | 3,060 | 3.2 | 3,653 | 3.5 |
| 18 a 19 | 9,443 | 3.3 | 2,235 | 2.7 | 2,492 | 3.0 | 2,586 | 2.7 | 2,774 | 2.7 |
| 20 a 24 | 50,086 | 17.5 | 11,404 | 13.9 | 11,667 | 14.1 | 11,855 | 12.6 | 15,915 | 15.3 |
| 25 a 29 | 50,818 | 17.8 | 12,306 | 15.0 | 12,108 | 14.6 | 13,570 | 14.4 | 13,672 | 13.2 |
| 30 a 34 | 42,880 | 15 | 13,834 | 16.9 | 10,631 | 12.8 | 11,342 | 12 | 13,243 | 12.8 |
| 35 a 39 | 31,781 | 11.1 | 7,972 | 9.7 | 7,978 | 9.6 | 8,985 | 9.5 | 11,610 | 11.2 |
| 40 a 44 | 25,328 | 8.9 | 8,903 | 10.9 | 9,608 | 11.6 | 9,737 | 10.3 | 10,139 | 9.8 |
| 45 a 49 | 20,662 | 7.2 | 5,574 | 6.8 | 5,908 | 7.1 | 6,659 | 7.1 | 7,741 | 7.5 |
| 50 a 54 | 16,995 | 5.9 | 5,699 | 7.0 | 5,788 | 7.0 | 6,687 | 7.1 | 7,647 | 7.4 |
| 55 a 59 | 12,460 | 4.4 | 3,948 | 4.8 | 5,004 | 6.0 | 6,714 | 7.1 | 5,918 | 5.7 |
| 60 a 64 | 8,755 | 3.1 | 3,115 | 3.8 | 3,696 | 4.5 | 4,592 | 4.9 | 5,034 | 4.9 |
| 65 a 69 | 5,095 | 1.8 | 1,880 | 2.3 | 2,335 | 2.8 | 3,352 | 3.6 | 2,902 | 2.8 |
| 70 y más | 4,050 | 1.4 | 1,877 | 2.3 | 2,556 | 3.1 | 5,151 | 5.5 | 3,471 | 3.3 |
| No reportada | 203,762 | | 40,288 | | 40,438 | | 36,864 | | 43,429 | |
| Total general | 489,739 | 100 | 122,138 | 100 | 123,293 | 100 | 131,154 | 100 | 147,148 | 100 |

* Respecto al total de solicitudes en el periodo en las que el solicitante reportó su edad.

Nota: Las sumas totales pueden variar debido al redondeo de decimales.

En cuanto a la calidad de respuesta al usuario se puede destacar que el porcentaje de recursos interpuestos por cada 100 solicitudes ingresadas se ha mantenido constante, en alrededor de 5%. Donde se ha mostrado un avance importante es en la disminución de respuestas de inexistencia de la información solicitadas. Por ejemplo, en 2008 se ingresaron 105,250 solicitudes y se dieron 8,208 respuestas de inexistencia de información. En tanto, en 2013 se ingresaron 147,148 solicitudes, casi un 50% más, mientras que las respuestas de inexistencia de información bajaron a 6,277, casi una disminución de 25% en relación a 2008.

⁵⁴¹ Cfr. *Ibidem*, p. 26.

Ello quiere decir que la información se está archivando de mejor forma, que hay más capacidad técnica de respuesta, así como también una mayor cultura de transparencia en el servidor público, todo ello se muestra de avance en la política de transparencia.⁵⁴²

Tabla 4.6 Inexistencias de información

| Cuadro 3.4 Inexistencias de información en las cuales se interpuso recurso de revisión, sentido de la resolución y cumplimiento de la misma | | | | | | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|----------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Año | Solicitudes | | Respuestas de inexistencia de la información solicitada | Recursos de revisión | | Cumplimiento a resoluciones | | |
| | Ingresadas | Atendidas* | | Interpuestos a respuestas de inexistencia de la información solicitada | Resueltos con instrucción de modificar o revocando la respuesta de inexistencia | Con declaración de inexistencia y entrega parcial de información | Únicamente con declaración de inexistencia | Únicamente con entrega de información sin declaración de inexistencia |
| 2003-2006 | 172,169 | 166,970 | 7,020 | 773 | 267 | 27 | 78 | 162 |
| 2007 | 94,723 | 92,494 | 4,222 | 613 | 193 | 13 | 72 | 108 |
| 2008 | 105,250 | 103,100 | 8,208 | 1,209 | 307 | 26 | 152 | 129 |
| 2009 | 117,597 | 116,247 | 8,289 | 766 | 222 | 26 | 66 | 130 |
| 2010 | 122,138 | 121,603 | 8,758 | 1,710 | 253 | 26 | 97 | 130 |
| 2011 | 123,293 | 124,670 | 7,621 | 511 | 128 | 27 | 24 | 77 |
| 2012 | 131,154 | 129,307 | 7,125 | 616 | 110 | 23 | 75 | 12 |
| 2013 | 147,148 | 135,163 | 6,277 | 573 | 224 | 44 | 92 | 88 |
| Total | 1'013,472 | 989,554 | 57,520 | 6,771 | 1,704 | 212 | 656 | 836 |

* Las cifras de solicitudes atendidas corresponde al año de referencia, independientemente del año de ingreso de las mismas.

En cuanto al número de recursos interpuestos ante el IFAI, hubo un aumento porcentual importante respecto a 2011 y 2012, aunque se mantiene en una proporción de crecimiento histórica estable, que corresponde a su vez con el incremento en el número de solicitudes. Este aumento en el número de recursos interpuestos puede tener dos lecturas, una positiva, en donde se constata que el ciudadano apela al órgano garante en defensa de su derecho, pero también una negativa, en tanto que el hecho de seguir teniendo un importante número de recursos ante el IFAI significa que las entidades administrativas, así como las unidades de enlace y los comités de información no están respondiendo adecuadamente sobre todo cuando, por parte del IFAI se mandatan casi tres mil modificaciones, revocaciones y procedimientos de verificación de falta de respuesta de las entidades.

⁵⁴² Cfr. *Ibidem*, p. 54.

Otro indicador importante que demuestra la consolidación del IFAI, es que del número total de resoluciones con instrucción en 2013 (es decir, aquellas que implican un mandato de cumplimiento por parte de los sujetos obligados), que fueron 2,498, el 99.3% de esas resoluciones han sido cumplidas por los sujetos obligados, habiendo una reducción notoria en el número de amparos, sólo seis, cuando en 2011 se alcanzaron diecinueve.

También otro dato que muestra el avance del derecho de acceso a la información, son las páginas de Internet de cada una de las entidades del gobierno federal que se sujetan a la autoridad del IFAI. Estas páginas son evaluadas semestralmente a fin de verificar que cumplan su obligación (información de oficio). Al respecto Trinidad afirma:

“El resultado ha sido alentador. En la primera evaluación, el promedio de cumplimiento de la Administración Pública Federal (APF) fue de 62.8 por ciento y sólo dos obtuvieron una calificación de 100 por ciento... la segunda evaluación cambió sustancialmente ya que el porcentaje de cumplimiento aumentó a 90.8 por ciento y de dos dependencias que habían sacado 100 por ciento pasamos a 133 con cumplimiento de 100 por ciento [...]”.⁵⁴³

En cuanto al Portal de Obligaciones de Transparencia de la Administración Pública Federal se muestra un avance exponencial. Tan sólo en 2013 se realizaron más de 33 millones de consultas, teniendo por tercer año consecutivo tasas de crecimiento de consultas anuales superiores al 40%.⁵⁴⁴

⁵⁴³ Cfr. *op. cit.* Trinidad, pp. 55, 56.

⁵⁴⁴ Cfr. *op. cit.* IFAI (2011), p. 30.

Tabla 4.7 Las 20 dependencias y entidades con mayor número de consultas en el Portal de Obligaciones de Transparencia.

| Cuadro 2.8 Las 20 dependencias y entidades con mayor número de consultas en el POT Total de consultas: 33'323,131 Cifras del 1 de enero al 31 de diciembre de 2013 | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------------|----------------------|
| Dependencia / Entidad | Consultas | Porcentaje | Porcentaje acumulado |
| Instituto Mexicano del Seguro Social | 1,489,282 | 4.5 | 4.5 |
| Secretaría de Hacienda y Crédito Público | 960,042 | 2.9 | 7.4 |
| Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales | 949,929 | 2.9 | 10.2 |
| Secretaría de Educación Pública | 938,500 | 2.8 | 13.0 |
| Secretaría de Gobernación | 919,950 | 2.8 | 15.8 |
| Servicio de Administración Tributaria | 906,039 | 2.7 | 18.5 |
| Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado | 898,502 | 2.7 | 21.2 |
| Comisión Nacional del Agua | 858,863 | 2.6 | 23.8 |
| Secretaría de la Defensa Nacional | 763,118 | 2.3 | 26.1 |
| Procuraduría General de la República | 741,792 | 2.2 | 28.3 |
| Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación | 671,267 | 2.0 | 30.3 |
| Secretaría de Economía | 659,277 | 2.0 | 32.3 |
| Secretaría de Salud | 551,431 | 1.7 | 33.9 |
| Secretaría de Comunicaciones y Transportes | 532,575 | 1.6 | 35.5 |
| Comisión Nacional Bancaria y de Valores | 526,953 | 1.6 | 37.1 |
| Petróleos Mexicanos | 491,100 | 1.5 | 38.6 |
| Secretaría de la Función Pública | 454,703 | 1.4 | 40.0 |
| Comisión Federal de Electricidad | 424,738 | 1.3 | 41.2 |
| Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano | 418,440 | 1.3 | 42.5 |
| Instituto Nacional de Migración | 399,324 | 1.2 | 43.7 |

Nota: Las variaciones en los decimales se deben al redondeo.

Salazar Ugarte y Vázquez Sánchez elaboraron un estudio comparativo internacional, en el que analizan el marco que regula el acceso a la información pública en sesenta y ocho países. Basados en el documento *The Public's Right to Know* de la asociación no gubernamental Artículo 19, llega a las siguientes varias conclusiones; la tercera conclusión es muy importante para este estudio, en donde los autores afirman:

“México es el país que tiene la disposición constitucional más completa, ya que su artículo 6° expresa casi en su totalidad los principios establecidos por el derecho internacional como presupuestos básicos del derecho de acceso a la información. Esta disposición, además, gracias a los principios de supremacía y rigidez constitucionales vigentes en México, otorga al derecho

de acceso a la información una mayor protección tanto en el ámbito federal como en el estatal”.⁵⁴⁵

Esta afirmación, incluso se dio antes de la última reforma constitucional que fortaleció más el marco normativo; lo cual realmente coloca a México como el país con el mejor marco normativo a nivel mundial.

Otro indicador que muestra, tanto los avances como los desafíos de la política de transparencia, es la denominada Métrica de Transparencia elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económica. Este índice ha tenido tres ediciones: 2007, 2010 y 2014. De la primera Métrica ya se habló en el capítulo anterior. Respecto a la Métrica 2010, cabe recoger esta síntesis que hace Ayllón:

“Los hallazgos generales del estudio muestran un avance importante en la calidad de la legislación y la existencia de capacidades institucionales en prácticamente todo el país. Los datos permiten afirmar que existen portales, que dan respuesta a las solicitudes y existen órganos garantes con grados razonables de autonomía. Pese a estos avances, otro hallazgo relevante son las asimetrías de la información que se identificaron tanto en la calidad de los portales, los procedimientos de acceso y las capacidades institucionales a lo largo del país [...] El estudio encontró que el problema más serio se encuentra en la calidad y exactitud de la información. Los usuarios carecen de mecanismos para verificarla y no existe ninguna consecuencia efectiva por la mala calidad de la información proporcionada”.⁵⁴⁶

Esta aseveración es importante porque destaca el avance que se ha dado en las políticas de transparencia tanto en las distintas entidades de la República como en el propio ámbito federal, sin soslayar importantes áreas de oportunidad y algunas resistencias en los estados de la República.

Respecto a la Métrica de Transparencia 2014, recientemente presentada se puede especificar lo siguiente: el estudio destaca cinco dimensiones. La dimensión normatividad examina la calidad del diseño legislativo en materia de derecho de acceso a la información

⁵⁴⁵ *op. cit.*, Salazar, Ugarte, en Salazar, P. (coord.), p. 67.

⁵⁴⁶ Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Métrica de la Transparencia 2010*, p. 44. Recuperado en <http://metricadetransparencia2010.cide.edu/>.

pública en México, para ese fin se revisaron los ordenamientos de carácter federal y local, con base en los estándares nacionales e internacionales para una legislación de calidad en la materia. La dimensión de la información pública de oficio (portales) evalúa el grado de cumplimiento de los sujetos obligados en lo concerniente a la difusión de la información pública de oficio y la calidad de la misma en los portales de internet. La dimensión usuario simulado, examina la calidad de los procesos de atención y las respuestas a las solicitudes ciudadanas de información pública realizadas a los sujetos obligados. Por su parte, la dimensión de las capacidades institucionales de los órganos garantes estudia las capacidades institucionales de los organismos garantes; esta dimensión examina las capacidades directivas, organizacionales y operativas, así como las acciones y el poder de incidencia de cada órgano garante. Por último, en cuanto a la dimensión sujeto obligado, se examinan el conjunto de procesos, de rutinas y de características del personal de las estructuras administrativas al interior de los sujetos obligados.⁵⁴⁷

Estas dimensiones dieron cinco subíndices: Subíndice de Normatividad. Subíndice de Portales. Subíndice Sujeto Obligado. Subíndice Usuario y Subíndice Órgano Garante.⁵⁴⁸.

Gráfica 4.5

Gráfica 6: Subíndices Métrica de la Transparencia 2014



⁵⁴⁷ Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Métrica de la Transparencia 2014*, (2014), p.9. Recuperado en <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>.

⁵⁴⁸ Cfr. *Ibidem*, p.15

Como se observa, los dos mejores subíndices evaluados son el de Portales (0.845) y el de Normatividad (0.800). Los índices con menor calificación son el Subíndice Órgano Garante (0.652) y el Subíndice Usuario (0.602).

Aunque se muestran algunos avances respecto a la Métrica anterior, también persisten desafíos importantes, por ello la necesidad de adecuar el marco normativo para mejorar cada uno de los índices aquí descritos.

Existe otro indicador que es el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM), elaborado por las organizaciones *Article 19* y *Fundar Centro de Análisis e Investigación* el cual evalúa la calidad de las leyes de transparencia y la efectividad del derecho de acceso a información de nuestro país, tanto en el ámbito federal como local.

Según el IDAIM 2010, los principales obstáculos para la realización del derecho de acceso a la información en nuestro país son los siguientes: 1) Falta de mecanismos de designación que permitan garantizar la independencia de las y los comisionados o consejeros. 2) Ausencia de una definición clara de sanciones para los funcionarios que no cumplan con las obligaciones de transparencia. 3) Complejidad de los requisitos para solicitar información y el elevado costo del acceso a la misma. 4) Multiplicación de las restricciones al acceso y la falta de reglas para la difusión proactiva de la información pública, veraz y oportuna. 5) Exclusión de algunas organizaciones que reciben financiamiento público, como partidos políticos y sindicatos.⁵⁴⁹ Entre las cualidades de la ley de transparencia mexicana están: el principio de máxima publicidad, la protección de privacidad, el derecho de toda persona a solicitar información sin necesidad de identificarse y los mecanismos y las instituciones de revisión y protección del acceso a la información.

Otro elemento que ayuda a comprender el avance en la materia, así como sus desafíos es una encuesta de reciente elaboración, presentada por el propio IFAI y que se elaboró en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), la cual mide aspectos de percepción entre la ciudadanía sobre el derecho de acceso a la información pública. En el comunicado que emitió el Instituto el pasado 20 de marzo de 2014 presenta los resultados más destacados de dicha encuesta:

⁵⁴⁹ Cfr. *FUNDAR, Índice de Derecho al Acceso a la Información en México (diciembre 2014)*, pp. 44, 45. Recuperado en <http://idaim.org.mx/>.

“Sobre las prácticas en el acceso a la información y quienes han presentado una solicitud de información, 68.4% respondió que sí le entregaron la información que solicitó; 60.6%, que los plazos que marca la ley para atender una solicitud son adecuados; 60%, que el trámite fue sencillo, y 95.8%, que la información recibida fue de utilidad. Resulta interesante destacar que 80.7% de la población muestra interés por recibir capacitación para ejercer su derecho a la información”.⁵⁵⁰

Así mismo, en la encuesta también se preguntó sobre la información que más le interesaría conocer al ciudadano. Al respecto los datos son los siguientes:

“86.2% respondió tener interés en conocer más sobre los servicios de escuelas y hospitales de su comunidad. Del total, 85.8% indicó tener interés sobre los apoyos que existen en caso de ser víctima de la delincuencia; 78.2% manifestó que desea conocer más sobre medio ambiente y recursos naturales, y 75% señaló su interés por conocer el gasto de recursos públicos”.

Como se aprecia con todos estos datos, es evidente que hay un avance en la implementación del derecho de acceso a la información pública, pero también aún hay algunos aspectos que lo limitan como la necesidad de fortalecer los órganos garantes.

4.5.2 Análisis desde el marco teórico general: las políticas públicas en el marco institucional.

En el caso que estudia es claro que se fortalecieron las capacidades institucionales del Estado mexicano. Ha habido no sólo un cambio, sino que se ha sentado un paradigma en la forma en cómo se gestó dicha transformación. Las reformas a la transparencia y el derecho de acceso a la información pública han funcionado como un sistema de contrapesos al poder y como un canal de participación en muchos sentidos ejemplar. Sin embargo, es claro que esta política debe acompañarse por un Sistema Nacional Anticorrupción y de rendición de cuentas, así como por una renovación ética de la cultura política.

⁵⁵⁰ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, Comunicado IFAI-OA/015/14, 20 de marzo de 2014 (marzo 2014), Recuperado en <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20IFAI-015-14.pdf>.

El marco del institucionalismo histórico ayuda a comprender el peso que ha tenido la historia en el desarrollo de las políticas públicas de transparencia. La manera en cómo se construyó el sistema político mexicano, bajo una serie de prácticas paralelas al mandato constitucional, configuraron un régimen autoritario y opaco que persiste de muchas formas como un obstáculo a la transparencia y al derecho de acceso a la información pública.

Así mismo, la historia también tiene un peso como elemento dinámico del subsistema y de la causalidad. Una parte importante de los entrevistados y de la biografía consultada coincide en el desarrollo democrático como un factor detonador de estas políticas. Este desarrollo tiene diversas etapas y procesos incrementales, desde la transición que se gesta a lo largo de dos décadas, la primera alternancia que se da en el año 2000 y la consolidación democrática a lo largo de los primeros lustros del siglo XXI. Así mismo, el antecedente de un régimen autoritario y su reconfiguración en diversos ámbitos y mecanismos han generado la necesidad de recurrir a un andamiaje sumamente completo y detallado para evitar que se transgreda el propósito fundamental por el cual se impulsaron estas políticas.

En el caso que se analiza es claro que, como afirma el institucionalismo histórico, los actores de las políticas saben aprovechar ciertos acontecimientos, no sólo de carácter *macro*, como puede ser una transición a la democracia, sino también los acontecimientos *micro*, es decir, las coyunturas que van saliendo al paso y se configuran como oportunidades. Un ejemplo de ello, fue cómo el cuestionamiento de la campaña electoral del Presidente Peña sirvió como presión para que tuviera que legitimar su proyecto a través de la presentación de la propuesta de segunda reforma constitucional.

En la política de transparencia es clara la *dependencia de rumbo* que se gestó desde el nacimiento de la política. Aunque ha habido variantes respecto a los actores claves de las coaliciones y ha sido necesario realizar ajustes en las políticas, es evidente que ha habido un hilo conductor histórico que ha permanecido a lo largo de más de doce años y que se debe, en buena parte, a la emergencia ciudadana que ha decidido participar como jugador clave con ideas y propuestas técnicas que se han profundizado y especializado pero que tienen una misma raíz en la concepción de gobierno abierto y de derecho de acceso a la información pública. La forma como esta participación se dio y la manera en cómo se articuló la coalición ha generado una especie de “metodología de intervención cívica”, que ha perdurado a lo largo de las siguientes reformas.

Una de las maneras en como el institucionalismo histórico mide el éxito es si una política, al paso del tiempo logra permanecer. En la investigación que se presenta, se ha demostrado que las políticas de transparencia no sólo han perdurado, sino que también han evolucionado ampliando su alcance y mejorando su grado de efectividad. Son políticas, además, que no han perdido su relevancia social, siguen posicionadas en la agenda pública y continúan ejerciendo influencia cultural.

En varios corrientes neoinstitucionales se aborda la importancia de las ideas como generadoras del cambio de las políticas. En el caso que analizamos es muy claro cómo los conceptos de buen gobierno, de democracia funcional, de derecho de acceso a la información pública y rendición de cuentas son consideradas elementos fundamentales que se convierten en motores y aglutinantes de la institucionalidad naciente; las ideas se lograron encarnar en las instituciones.

De manera especial, en el institucionalismo normativo, lo que define a una “buena institución” es el hecho de crear políticas efectivas que pongan en práctica las ideas que dieron nacimiento a la institución. En el caso que se estudia hubo una “lógica de lo adecuado” que impulsó las acciones y el compromiso de diversos liderazgos.

Así mismo en el institucionalismo normativo, como se señaló en el capítulo primero, el aprendizaje y la creación de marcos normativos son un factor decisivo del cambio. El aprendizaje en las políticas de transparencia se dio de muchas formas desde el hecho de entender los tiempos políticos hasta comprender las ideas y los incentivos que pueden hacer confluir a actores diversos, generando procesos integrativos.

Sabatier y Mazmanian establecen seis condiciones necesarias para la implementación efectiva de los objetivos legalmente establecidos en una política pública: 1. Objetivos claros y consistentes, de manera que puedan constituirse como un estándar de referencia y evaluación legal. 2. Teoría causal adecuada, asegurándose de que las políticas públicas están respaldadas por una teoría sobre cómo lograr el cambio. 3. Estructuras de implementación legalmente estructuradas. 4. Implementadores comprometidos y capaces. 5. Apoyo de los grupos de interés y «soberanos» en el poder legislativo y el ejecutivo. 6. Cambios en las condiciones socioeconómicas que no menoscaben el apoyo de los grupos y los soberanos ni subviertan la teoría causa que da soporte a las políticas.⁵⁵¹

⁵⁵¹ Cfr., *op. cit.* Parsons, p. 505, 506.

Todas estas condiciones se cumplieron en el caso, logrando configurar una nueva institucionalidad que ha ido arraigando en el sistema político mexicano. Por ejemplo, se establecieron objetivos concretos como el hecho de tener un marco normativo de acuerdo a los estándares internacionales más altos. Así mismo, se crearon comparaciones y metodologías de evaluación que pudieron dar seguimiento al grado de avance de la política. También se generó una teoría causal sólida donde se establece cómo la transparencia y el acceso a la información son derechos y herramientas que apuntan contra la concentración de poder, la opacidad, los abusos de funcionarios públicos y el desorden en la administración; así mismo favorecen la participación, el interés sobre la cosa pública y una mayor certidumbre en el actuar gubernamental.

Cabe señalar que hubo también estructuras bien implementadas que fluyeron de una forma más armónica y natural de lo esperado; hubo calidad institucional: legitimidad, eficacia, predictibilidad, adaptabilidad. Así mismo también hubo políticos y funcionarios públicos que se comprometieron a cabalidad con el tema y grupos desde diversas arenas que apoyaron estas medidas. Además, las condiciones socioeconómicas favorecieron la implementación en cierto grado, desde la asignación del presupuesto para el IFAI hasta el fortalecimiento de la clase media.

Como política pública, se atendió el problema que se presentó como inaceptable en el ámbito público: la opacidad. Este problema se resolvió en gran medida, aunque persisten algunas resistencias. Los beneficiarios finales, los ciudadanos, han podido acceder a poderosos mecanismos de transparencia, con los que antes no contaban, sin soslayar que todavía hay un desafío de inculturación de este derecho en los grupos objetivo, los servidores públicos, sobre todo de primer nivel.

4.5.3 Análisis desde el marco teórico específico: el Marco de Coaliciones Promotoras.

El marco de coaliciones promotoras fue muy útil para la presente investigación ya que permitió tener categorías para estudiar el cambio de la política en transparencia. Como señala el Marco de Coaliciones Promotoras, el cambio de la política tiene dos factores fundamentales: el aprendizaje orientado a la política y los cambios externos al subsistema. En el caso analizado, por los testimonios que se recoge, es claro que las ideas, el diálogo y la

construcción compartida de alternativas muestran un alto grado de aprendizaje. Así mismo, también queda evidenciado el papel que tuvo la transición democrática, la doble alternancia en el poder, la búsqueda de legitimidad democrática de los diversos actores y factores como la disponibilidad tecnológica de internet; es decir, los cambios externos al subsistema impactaron directamente en la posibilidad de cambio y en la asimetría de poder.

El marco de coaliciones también permitió centrar el análisis del cambio en los actores relevantes como subsistema, más allá del tradicional esquema del «triángulo de hierro». En el caso que se estudia, los actores y su capacidad de confluencia en coalición fueron una variable determinante en el éxito de la implementación de la política de transparencia y acceso a la información pública. Los actores ayudaron a impulsar y conducir el cambio institucional en sus distintas etapas, logrando que la política no decayera, sino, por el contrario, se perfeccionara al paso de los años.

Otro factor relevante del marco de coaliciones fue la condición de elaborar un análisis del proceso de la política pública que abarcara cuando menos diez años. Este periodo de tiempo que exige la metodología fue fundamental para poder comprender la evolución de la política de transparencia y poder vislumbrar con mayor claridad los aspectos positivos de la primera ley, así como sus limitaciones que no fueron comprendidos en un inicio. Así mismo, el marco de coaliciones reclamó un análisis no sólo de la política en el ámbito federal. Y si bien, la investigación se centró en este ámbito, también recogió aspectos de su implementación en el ámbito local, con lo cual se explica la necesidad de las reformulaciones de la política nacional como sucedió en el caso que analizamos.

En cuanto al aprendizaje y uso de la información en coaliciones es claro que la coalición pro transparencia siguió un proceso de aprendizaje en donde se cumplen los puntos que considera Sabatier en su marco. 1) Visualizó un riesgo en tanto que, desde su punto de vista, en el Gobierno Federal había actores gubernamentales que estaban frenando la transparencia y, por ello, era necesario presionar para que se lograra un alcance mayor en cada una de las negociaciones. Así mismo consideró una oportunidad que no podía dejar dada la transición y consolidación democrática que estaba viviendo México. 2) La coalición promotora logró desarrollar propuestas técnicas de buen nivel y una narrativa pública donde advertía a las personas de los riesgos de la opacidad y las consecuencias de la corrupción. 3) La sociedad civil logró no sólo expresar ideas claras sino articularse políticamente atrayendo

a líderes de opinión, dueños de medios de comunicación, legisladores, líderes políticos y académicos. 4) La coalición pro transparencia logró traducir sus grandes postulados en iniciativas legislativas y en reformas puntuales a determinados artículos debido, en buena medida, a que establecieron una agenda de comunicación muy bien vertebrada donde, por diversos medios, –ruedas de prensa, cabildeo, redes sociales, etc.– buscaron convencer a la opinión pública en general, y a otros actos específicos clave.

El Marco de Coaliciones Promotoras, aunque centra su análisis en los actores, sus ideas y creencias, no desdeña de ninguna forma el aspecto de los recursos. Si bien los distintos actores y grupos de poder que agrupamos bajo el nombre coalición pro gobernabilidad contaron con importantes recursos gubernamentales, como asesores parlamentarios, abogados especialistas, e incluso recursos extra legales como el control de la prensa o la cooptación de comisionados en los órganos garantes, la coalición pro transparencia supo aprovechar muy bien sus tres recursos fundamentales: capital intelectual, autoridad moral y el poder de los medios de comunicación a través de los cuales posicionaron su mensaje.

A pesar de todas las ventajas que se ha enunciado que tiene el marco de coaliciones para la presente investigación, también es necesario señalar que tiene un límite en el estudio que nos ocupa. En este caso, es complicado ubicar coaliciones antagónicas por razones ideológicas. Por un lado existió una coalición pro transparencia que tiene alta capacidad agregativa y un corazón normativo basado en principios como: la separación de poderes y el sistema de contrapesos al poder; la defensa del derecho de acceso a la información; el carácter público de la información en manos del Estado; el principio de máxima publicidad; la defensa de la autonomía de los órganos garantes, etc.

Por otro, lado hubieron actores en lo particular o determinadas entidades que ofrecieron resistencia a la transparencia por razones de pragmatismo político, abuso de autoridad o encubrimiento de corrupción. Por ello, sólo análogamente, podemos considerar a estos actores y grupos resistentes de la transparencia como coalición, ya que no se presentaron como tal, ni abanderaron esa causa explícitamente ya que ello les restaría legitimidad política. En todo caso, manifestaron su posición generalmente de forma discreta retrasando la aprobación de una iniciativa de ley o reforma, dotando de pocos recursos al órgano garante, respondiendo al solicitante que la información es inexistente o en caso más graves con la cooptación de los integrantes del órgano garante que debieran actuar con

absoluta independencia. En razón de ello resulta difícil explicar los niveles de creencias, sobre todo, en su núcleo. Lo que sí es posible es ubicar son diferencias secundarias que se explicitaron en debates concretos. Las principales diferencias detectadas serían: la posible invasión de facultades entre el órgano garante y otros poderes; la aparente anulación del principio federalista por el recurso de atracción del IFAI, y el riesgo a la seguridad nacional y la estabilidad económica que puede representar la entrega de algún tipo de información que se considera sensible. A todas estas posiciones las agrupamos en el concepto «pro gobernabilidad», ya que el valor aglutinante explícito sería la búsqueda de estabilidad y orden institucional.

Debido a la claridad de propuesta de la coalición pro transparencia su posición fue ganando cada vez más espacio en el debate público. Y dado que la coalición pro gobernabilidad no logró articular un discurso lo suficientemente consistente ni su ala más adversa a la transparencia pudo ofrecer argumentos razonables, fue perdiendo incidencia en la elaboración de la política y sólo se limitó a presentar resistencias. Ello en tanto que una propuesta contraria a la agenda pro transparencia es muy difícil de sostener públicamente, debido a que no se pueden defender la opacidad pública como un valor positivo, ni se puede objetar fácilmente los nexos causales entre la transparencia, la calidad en el gobierno y el desarrollo. Donde sí era factible movilizar a los detractores era en los aspectos secundarios que se señalaron.

Ahora, respecto a las distintas hipótesis que plantea Sabatier y Jenkins-Smith desde el Marco de Coaliciones Promotoras apuntamos lo siguiente:

Hipótesis 1: En las controversias importantes dentro de un subsistema de política cuando las creencias centrales entran en disputa, la alineación de los aliados y los oponentes tiende a ser bastante estable durante periodos de una década o más.

En el caso que se estudió se confirma la hipótesis de Sabatier, en tanto que las creencias centrales conformaron un alineamiento entre aliados y oponentes de las políticas. Las creencias básicas, sobre todo en la coalición pro transparencia han sido un pegamento fundamental. Esta disputa ha permanecido en el tiempo aunque con un aprendizaje que ha ido haciendo más comprensivo los diferentes puntos de vista. La coalición pro transparencia

ha sido el eje a través del cual se ha gestado la transformación de las políticas públicas de transparencia, Esta coalición, aunque ha variado en integrantes, ha permanecido en el tiempo con su misma estructura: sociedad civil, académicos, periodistas y ha tenido la capacidad de agregar a legisladores comprometidos con la materia. Cabe señalar, sin embargo, que algunos de los actores políticos, como legisladores y servidores públicos, que en algún momento se sumaron con decisión a la coalición pro transparencia dejaron de impulsar la materia o incluso se volvieron obstaculizadores de la misma de acuerdo al papel que les tocó jugar. Si eran oposición, fueron más proclives a la transparencia y si eran gobierno lo eran menos; es decir hubo algunos actores que se movieron más por intereses que por creencias, variable que el propio Sabatier considera en su marco. Sin embargo, cabe decir que en la coalición pro transparencia, en la triada sociedad civil, academia y periodistas, las ideas y convicciones fueron los elementos determinantes.

Las hipótesis 2 y 3 de las coaliciones señalan:

Hipótesis 2: Los actores dentro de una coalición promotora mostrarán un consenso sustancial con respecto a los temas que pertenecen al meollo de la política, aunque menor en cuanto a los aspectos secundarios.

Hipótesis 3: Un actor (o una coalición) abandonará los aspectos secundarios de un sistema de creencias antes de reconocer que hay debilidad en el meollo de la política.

Efectivamente, la coalición promotora supo aglutinar actos de diversas ideologías, orígenes y ámbitos logrando cohesionarlos en aspectos medulares como la importancia del derecho de acceso a la información para la consolidación del régimen democrático; aunque efectivamente hubo diferencias secundarias en aspectos sobre todo de diseño organizacional. Sin embargo, en el momento de las negociaciones se sacrificaron aspectos como un mayor grado de autonomía del instituto o la incorporación de los partidos políticos como sujetos obligados directos por el IFAI, con el fin de mantener cohesionada a la coalición.

Por su parte las hipótesis cuatro y cinco sostienen:

Hipótesis 4. Es improbable que el meollo (atributos básicos) de un programa gubernamental se revise de manera significativa en tanto la coalición promotora del subsistema que instituyó el programa permanezca en el poder.

Hipótesis 5: Es improbable que el meollo (atributos básicos) de un programa de acción gubernamental cambie ante la ausencia de perturbaciones significativas externas al subsistema, es decir, cambios en las condiciones socioeconómicas, coaliciones que regulan todo el gobierno, o políticas emanadas de otros subsistemas.

Las hipótesis cuatro y cinco son muy lógicas y también aplican para la investigación. Cuando el gobierno del Presidente Fox consensó la ley de transparencia y su equipo central demostró ser parte de la coalición pro transparencia fue evidente que no dejó de querer abanderar el tema de la transparencia como propio a lo largo de su gobierno. Como se ha señalado en la investigación, en el discurso y en los hechos siempre el tema apareció como de los más relevantes en su administración. Por ello, la política no sufrió un cambio sustancial durante su administración.

Analizando estas hipótesis desde el punto de vista de la coalición pro transparencia que ha perdurado en el tiempo más allá de la administración del Presidente Fox, es evidente que siendo la coalición más poderosa no ha cedido en sus postulados, sino todo lo contrario, ha avanzado y ahondado en ellos, logrando importantes victorias.

Respecto a la hipótesis seis, Sabatier la enuncia así:

Hipótesis 6: Es más probable que se dé el aprendizaje orientado a la política a través de sistemas de creencias cuando hay un nivel intermedio de conflicto informado entre las dos.

En el caso de México, el conflicto entre las coaliciones no era muy alto. En primer lugar, porque más que haber diferencias ideológicas, lo que había era intereses que defender. Por ejemplo, en la primera ley, cuando se creó una tensión fuerte entre los actores, en realidad, más que diferencias de fondo, lo que había era una lucha por quién lograba llevarse más crédito acerca de la propuesta. Las tensiones que se dieron en el ámbito local o con

algunas entidades públicas, más bien se debieron a que percibían a la transparencia como una amenaza que evidenciaría los abusos o fallas en la forma en cómo gastaban el dinero público. Es decir, guardaban una diferencia más bien de carácter pragmático.

Podemos afirmar que durante los doce años de análisis ha habido un diálogo fructífero y por lo tanto un aprendizaje. Por ejemplo, la coalición pro gobernabilidad fue incorporando las demandas de los ciudadanos entendiendo que la transparencia no desestabilizaba a los gobiernos ni generaba una entropía normativa. Por su parte la coalición pro transparencia fue entendiendo la necesidad de la gradualidad de los procesos políticos y la importancia del reconocimiento a los políticos que han colaborado en su agenda. También es cierto que cuando ha habido intentos de regresión, la coalición pro transparencia ha sido sumamente enérgica y ha empleado todos los canales de comunicación para denunciar a los actores que frenan la transparencia.

El aprendizaje deberá continuar y los actores necesitarán actualizar sus postulados, evaluar sus propuestas una vez que son puestas en la práctica, agregar a otros actores a su iniciativa, continuar comunicando mensajes claros a la opinión pública y mantener su capacidad de recursos económicos, intelectuales y, sobre todo, de autoridad moral.

Las hipótesis siete y ocho sostienen:

Hipótesis 7: Los problemas para los que se cuenta con datos cuantitativos aceptados y teoría conducen más al aprendizaje orientado a la política que aquellos en los que los datos y la teoría son generalmente cualitativos, bastante subjetivos, o no existentes.

Hipótesis 8: Los problemas que incluyen sistemas naturales conducen más al aprendizaje orientado a la política que aquellos que únicamente incluyen sistemas políticos ya que en los primeros muchas de las variables críticas no son en sí estrategias activos y la experimentación controlada es más factible.

En las políticas de transparencia efectivamente, algo que lograron los miembros de la coalición pro transparencia fue demostrar teóricamente una fuerte teoría causal, aprovechar diversos estudios internacionales y generar indicadores como la Métrica de Transparencia o el Índice del Derecho de Acceso a la Información Pública que aportaron datos para un debate

con mayor objetividad y especialización. Si bien la temática de transparencia no corresponde a un sistema natural, sin embargo sí existió la posibilidad de cuantificar y hacer verificables los postulados.

Por último, la hipótesis nueve:

Hipótesis 9: El aprendizaje orientado a la política a través de sistemas de creencias es más probable cuando haya un foro que:

- 1. Cuento con el suficiente prestigio como para forzar a los profesionales de distintas coaliciones a que participen; y*
- 2. Esté dominado por normas profesionales.*

En el caso que se revisa este fue uno de los aspectos decisivos, con el nacimiento del Grupo Oaxaca y, posteriormente con los diversos colectivos como la Red de Rendición de Cuentas que estaban integrados por académicos y periodistas de gran prestigio intelectual y moral. Ello demuestra que la política no sólo es la lucha cruda por el poder, sino que es posible, con la fuerza cívica y el compromiso de los líderes transformar realidades aparentemente inamovibles.

4.5.4 Interpretación de entrevistas a actores relevantes y análisis de discurso político

Para fines de esta investigación, como se señaló en el capítulo primero se utilizó una metodología que permite desagregar las entrevistas realizadas en unidades de análisis que facilitan su ponderación cuantitativa dentro de cada una de las variables propuestas. Las unidades de análisis se agruparon en categorías temáticas.

De acuerdo a esta metodología las entrevistas se sometieron a una exploración bajo el enfoque cualitativo análisis-síntesis que permite dividir las unidades de análisis y a su vez son ubicadas en categorías.

Algunas de estas categorías son establecidas de manera inicial y otras aparecen como consecuencia de la densidad en la exploración.

De las 17 entrevistas realizadas se clasificaron 1,028 unidades de análisis categorizadas y 548 que se puede identificar como categorías-problema.

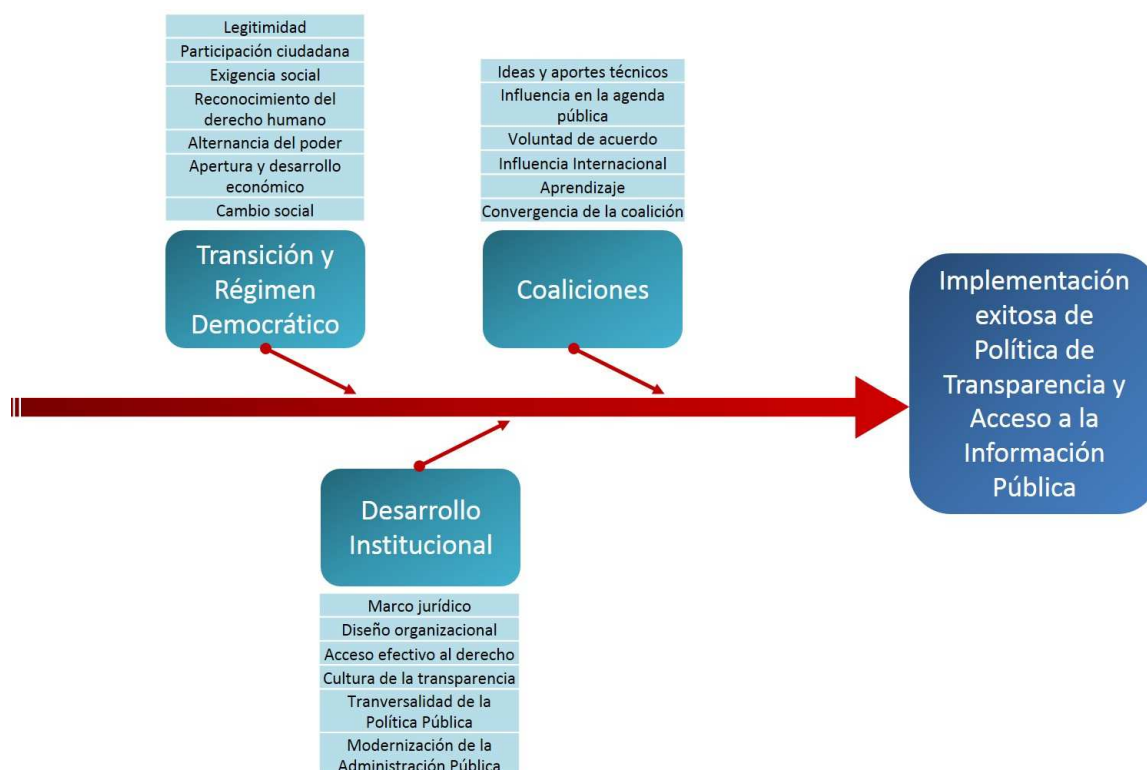
Las categorías son compartimentos conceptuales que definen los elementos sustantivos de cada variable independiente. Las categorías-problema son aquellas que explican las barreras que dificultan el desarrollo normal de las categorías para el caso concreto.

En el diagrama sagital ex/ante que se elaboró como primer propuesta de comprobación de hipótesis, aparecían, como se muestra en el diagrama (4.2) las tres variables independientes: «Transición y Consolidación Democrática», «Coaliciones» y «Desarrollo Institucional». En la variable «Transición y Consolidación Democrática» se tenían originalmente tres categorías: legitimidad, exigencia social y alternancia del poder. Y, al finalizar la investigación se identificaron cuatro categorías más, a saber: participación ciudadana, reconocimiento del derecho humano, apertura y desarrollo económico y cambio social. Respecto a la variable «Coaliciones» inicialmente se señalaron tres categorías: ideas y aportes técnicos, aprendizaje y convergencia de coaliciones. Posteriormente, se identificaron las categorías: voluntad de acuerdo, influencia en la agenda pública e influencia internacional. Por último, en cuanto a la variable «Desarrollo Institucional» se presentaron dos categorías inicialmente: marco jurídico y diseño organizacional. Al finalizar la exploración de las unidades de análisis se descubren las categorías de: acceso efectivo al derecho, cultura de la transparencia, transversalidad de la política pública y modernización de la Administración Pública. (Ver diagrama 4.2).

Diagrama 4.2
Diagrama sagital ex/ante



Diagrama 4.3
Diagrama sagital ex-post



Cada una de las categorías fue definida con objeto de verificar si las unidades corresponden a dicha categoría. Aquellas unidades de análisis que no tienen una representación significativa dada su baja densidad se agruparon en la categoría “otras”.

Una vez categorizadas cada una de las unidades de análisis se procedió a determinar su frecuencia y su ponderación tanto respecto a la variable como del total de unidades. La ponderación respecto a la variable es un aporte de esta investigación a la metodología ya que permite visualizar de forma más precisa su peso efectivo.

Tabla 4.8. Frecuencia y ponderación de categorías

| Variable | Categorías | Frecuencia | % sobre la Variable | % sobre el Total | Significado |
|----------------------------------|-----------------------------------|------------|---------------------|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Legitimidad | 71 | 27,10 | 6,91 | Elemento mediante el cual el gobierno busca posicionar su compromiso democrático ante los gobernados. |
| | Exigencia social | 41 | 15,65 | 3,99 | Demanda de atención desde la sociedad civil y la población en general. |
| | Participación ciudadana | 45 | 17,18 | 4,38 | Acceso de la población en general, organizada o no, a la toma de decisiones públicas, que en mayor o menor medida influye en los procesos públicos y las acciones del poder público. |
| | Reconocimiento del derecho humano | 37 | 14,12 | 3,60 | Proceso por el cual gradualmente los actores políticos, económicos y sociales incrementan su conciencia de la existencia del derecho al acceso a la información |
| | Alternancia del poder | 32 | 12,21 | 3,11 | Cambio de partido en el poder federal de PRI a PAN en el año 2000 y segunda alternancia del año 2012. |
| | Apertura y desarrollo económico | 23 | 8,78 | 2,24 | Proceso mediante el cual se traslada de una economía centralizada y controlada por el Estado Mexicano a un modelo mixto con mayor participación de la iniciativa privada, tratados y acuerdos internacionales comerciales. |
| | Cambio social | 6 | 2,29 | 0,58 | Factores socioeconómicos de cambio en la sociedad. |
| | Otros | 7 | 2,67 | 0,68 | |
| COALICIONES | Ideas y aporte técnico | 84 | 22,95 | 8,17 | Núcleo sólido de creencias y capacidad técnica de elaborar propuestas, dar seguimiento y evaluación de políticas |
| | Influencia en la agenda pública | 76 | 20,77 | 7,39 | Capacidad de comunicar la problemática y el nexo causal con la propuesta, aprovechando las circunstancias, logrando la inserción y permanencia del tema en la prioridad de decisiones públicas, dado que los diversos actores consideran importante y relevante la temática. |
| | Voluntad de acuerdo | 65 | 17,76 | 6,32 | Acciones decisivas de actores políticos y tomadores de decisiones que soportan la creación e implementación de la política de transparencia y acceso a la información pública, así como la mejora continua de sus normas jurídicas |
| | Influencia internacional | 49 | 13,39 | 4,77 | Acciones coordinadas de organismos internacionales, otras naciones o del propio México, para persuadir a los países para implementar políticas de transparencia y acceso a la información |
| | Aprendizaje | 48 | 13,11 | 4,67 | Desarrollo de capacidades técnicas y conocimientos a través del diálogo y la experiencia |

| | | | | | |
|--------------------------|--------------------------------------------|-----|-------|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Convergencia de coaliciones | 41 | 11,20 | 3,99 | Capacidad de superar diferencias secundarias, tanto al interior de la coalición como al exterior de ella. |
| | Otros | 3 | 0,82 | 0,29 | |
| DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco Jurídico | 110 | 27,5 | 10,70 | Bases constitucionales, leyes federales y locales que cimentan la política de transparencia y acceso a la información pública |
| | Diseño organizacional | 86 | 21,5 | 8,37 | Decisiones y acciones tomadas en la edificación institucional de la política de transparencia y acceso a la información, tales como departamentalización, tramos de control, manuales, políticas internas, organigramas, funciones y jerarquías. |
| | Acceso efectivo al derecho | 78 | 19,5 | 7,59 | Medidas y mecanismos que faciliten el goce y ejercicio del derecho |
| | Cultura de la transparencia | 66 | 16,5 | 6,42 | Conciencia de la necesidad de transparencia e internalización de sus valores, reflejados en hábitos y acciones |
| | Transversalidad de la Política Pública | 35 | 8,75 | 3,40 | Implementar la transparencia y el acceso a la información pública en todas las entidades del gobierno, sujetos obligados, poderes y niveles. |
| | Modernización de la Administración Pública | 23 | 5,75 | 2,24 | Desarrollo y aplicación de tecnologías y procesos derivados de la transparencia que eficientan el ejercicio del servicio público |
| | Otros | 2 | 0,5 | 0,19 | |

Como se muestra en la tabla 4.8 respecto a la variable «Transición y Régimen Democrático», es importante señalar lo siguiente. La categoría “cambio social”, aunque tiene una baja frecuencia, aporta elementos a considerar como el crecimiento de la clase media y de una sociedad más informada que se presentan como condiciones que facilitan que la transparencia y el acceso a la información pública adquieran relevancia y sean acogidos.

Respecto a la “apertura y desarrollo económico” destaca el hecho de que México accedería a los mercados internacionales y, por lo tanto, se convirtió en requisito indispensable de los tratados y convenios derribar los segmentos de opacidad y fortalecer la transparencia. Para cualquier tomador de decisiones económicas era necesario disminuir las asimetrías de información y fortalecer la confianza en el mercado nacional.

La categoría “alternancia del poder”, aunque no tuvo la frecuencia esperada, es también señalada por diversos entrevistados quienes valoran la importancia de este nuevo contexto de competencia electoral, destacando que hay dos alternancias en el poder; cuando

gana la presidencia Vicente Fox en el año 2000 y cuando, doce años después, regresa el PRI a la Presidencia de la República con Enrique Peña Nieto.

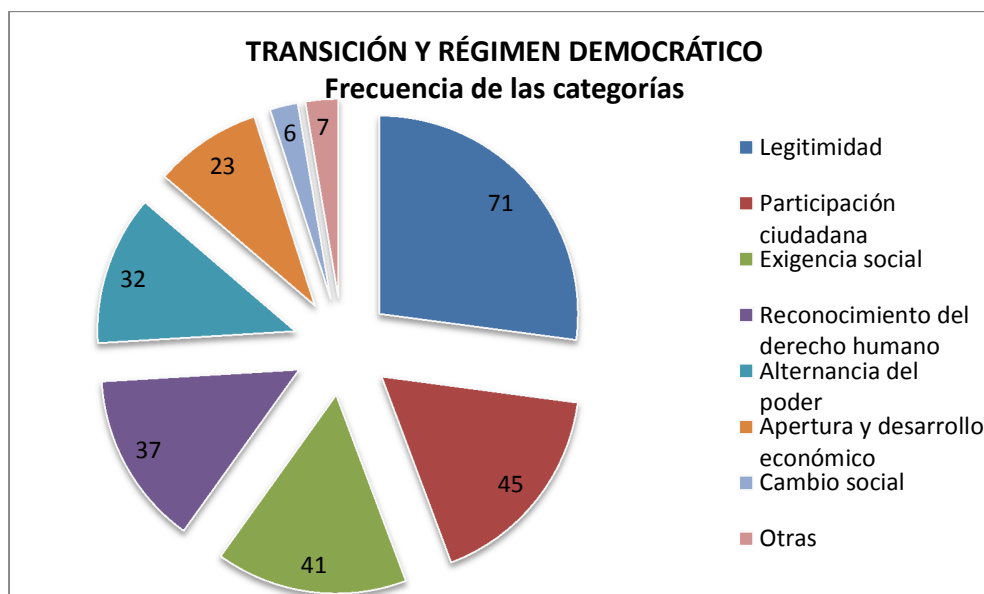
La categoría “Reconocimiento como derecho humano” forma parte del enfoque del acceso a la información que impulsaron las organizaciones de la sociedad civil, quienes señalan que la transparencia no sólo es un instrumento de mejora económica o de reforma de la administración pública sino, ante todo, un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado mexicano.

Las categorías con mayor frecuencia son las siguientes. Por un lado, la “participación ciudadana” tiene una especial relevancia, ya que se percibe que los ciudadanos van asumiendo cada vez más su papel como agentes de propuesta y cambio que buscan incidir directamente en las decisiones del gobierno.

La transparencia es también fruto de una clara “exigencia social”, ya que décadas de gobiernos opacos generaron un reclamo tanto organizado, como de individuos particulares, para que la administración pública se abriera a los ojos y a las necesidades de los ciudadanos.

La categoría “legitimidad”, la más mencionada en esta variable (27%), aparece como detonadora de la transparencia, ya que en el nuevo contexto de pluralidad, es necesario que los gobernantes muestren sus cartas credenciales democráticas. Esta búsqueda de legitimidad en algunos actores puede ser identificada como un simple intercambio de apoyos, pero también en otros puede ser entendida como un compromiso en ideas y valores que ponen en el centro al ciudadano.

Gráfica 4.6



FUENTE: Elaboración propia

La variable «coaliciones» tiene un peso mayor respecto a la variable «transición y régimen democrático». Así mismo, sus categorías se encuentran más equilibradas entre sí. La categoría “convergencia de coalición”, aunque aparece como la menos mencionada (41) tiene relevancia en tanto que demuestra la habilidad de los actores por superar diferencias y, a la vez, también constata que, dado que había una disputa ideológica de por medio, las posibilidades de confluencia son más elevadas, tal como señala Sabatier.

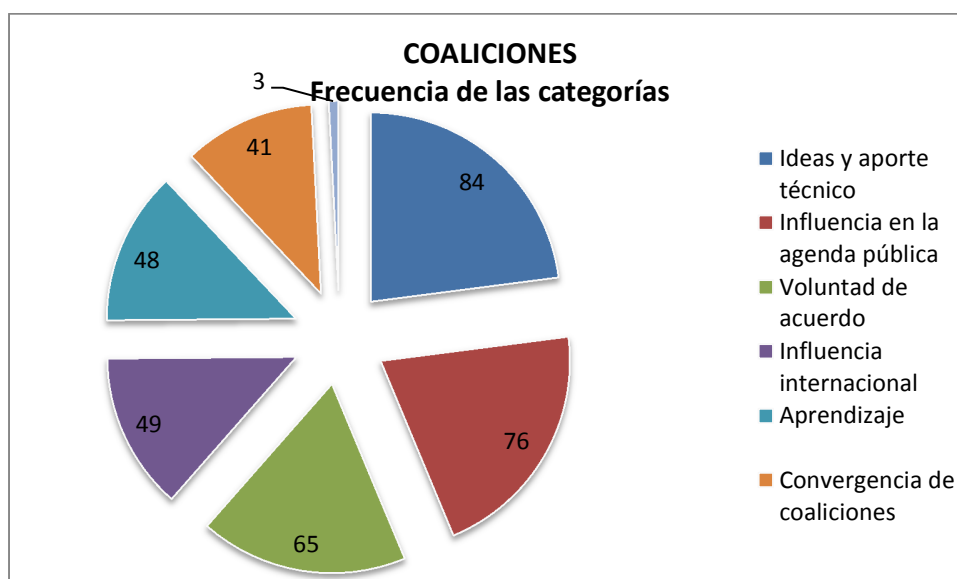
El “Aprendizaje”, demuestra que los diferentes actores tuvieron apertura para atraer nueva información e incorporarla en sus propias tesis; también confirma la comprensión que tuvieron los actores de los procesos políticos en los que se desarrollaron, así como el hecho de que la experiencia en la implementación enriqueció la visión de las partes.

La “Influencia internacional”, también muestra una nueva realidad global donde diversos actores internacionales influyen: desde agencias internacionales que hacen recomendaciones de transparencia, hasta organizaciones civiles globales que prestan asistencia técnica para el desarrollo de los marcos normativos. Pero la influencia internacional no sólo es en una dirección, también implica que los actores nacionales llevan sus avances y modelos a otros países.

La “Influencia en la agenda pública” constata que la coalición pro transparencia desarrolló una serie de capacidades, desde una acertada comunicación hasta una eficaz negociación política, que le permitió tener visibilidad política e incidir en la propuesta de política pública.

Las “Ideas y aportes técnicos” es una característica sustantiva de las coaliciones, especialmente de la coalición pro transparencia que logró posicionar la temática a través de un alto nivel técnico de propuesta y de un fundamento conceptual de ideas y creencias. Este no fue un hecho aislado, sino permanente, que fue generando un grado alto de especialización que permitió aportar en los distintos procesos y fases de las políticas. No es casualidad que estas dos categorías, “Influencia en la agenda pública” e “Ideas y aportes técnicos” hayan sido las de mayor frecuencia con 76 y 84 menciones respectivamente. Esto demuestra, como apunta Sabatier, el valor decisivo que tienen las ideas y las creencias para la incidencia en la formulación de las políticas públicas.

Gráfica 4.7



FUENTE: Elaboración propia

Respecto a la variable «Desarrollo institucional», el elemento menos mencionado es “Modernización de la administración pública”, sin embargo, aporta un hecho interesante ya que en distintas menciones se considera que la transparencia tuvo impactos indirectos

positivos en la modernización de la administración al incentivar un mayor orden en funciones, en archivos, uso de tecnologías, etcétera.

Otro categoría a destacar es la “Transversalidad de la política”, la cual es considerada como un avance de la implementación de la política de transparencia, ya que poco a poco se va ampliando la perspectiva de transparencia aumentando los deberes de los sujetos obligados, las responsabilidades de los servidores públicos, los niveles de gobierno involucrados, constituyéndose así cada vez más como una política de Estado.

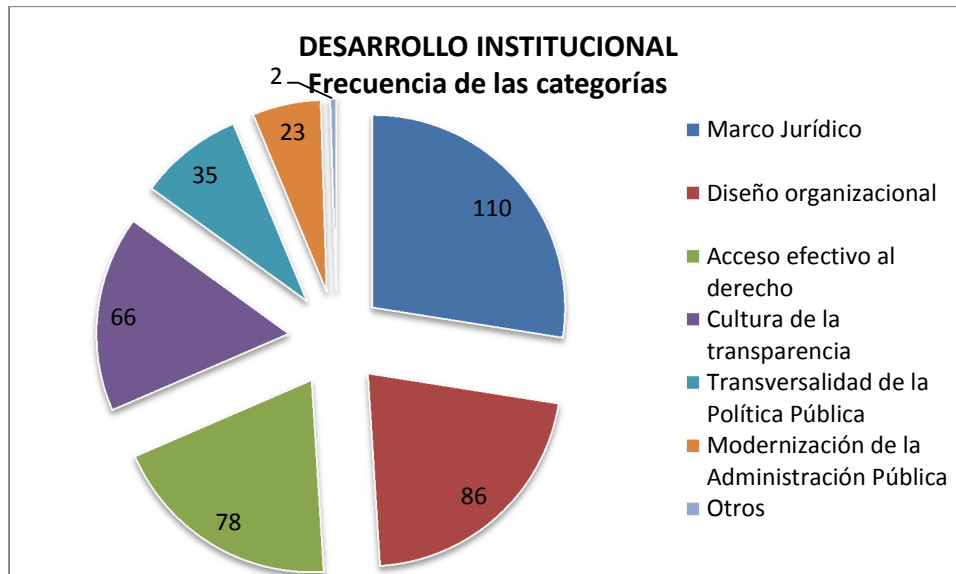
La “Cultura de transparencia” aunque sigue siendo un desafío, sin embargo manifiesta que cada vez más actores políticos y funcionarios públicos asumen el discurso de transparencia, entienden sus mecanismos, comprenden sus ventajas, así como también los riesgos de no apegarse al marco legal.

Respecto al “Acceso efectivo al derecho”, se encontraron varias menciones que hacen referencia a procesos y herramientas tecnológicas que fueron fundamentales para que los ciudadanos realmente pudieran ejercer su derecho. En estos mecanismos se determinó, en buena medida, el éxito de la política y la confianza que logró detonar en el público en general.

El acceso efectivo al derecho se deriva de una adecuado “Diseño organizacional”, que si bien se fue robusteciendo, desde un inicio contó con entidades como las unidades de enlace, los comités de información y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública que funcionaron, por un lado, como ventanas de información complementaria, pero también como un sistema de contrapesos, buscando defender el principio de máxima publicidad en favor del ciudadano.

Por último, sin lugar a dudas, la categoría con más frecuencias de esta variable e incluso del conjunto del análisis exploratorio es la denominada: “Marco jurídico”, que alcanza 110 unidades de análisis. El Marco jurídico es la concreción del diálogo, la negociación y el aprendizaje entre los distintos actores; es la forma en cómo se expresó el compromiso formal del Estado por garantizar el derecho de acceso a la información y, a partir de ahí, se derivaron las instituciones, los procesos y mecanismos antes mencionados. El Marco jurídico se fue robusteciendo reforma a reforma al aprovechar los conocimientos y la experiencia de los actores, lo que derivó en la consolidación de la política y en su inculturación gradual.

Gráfica 4.8



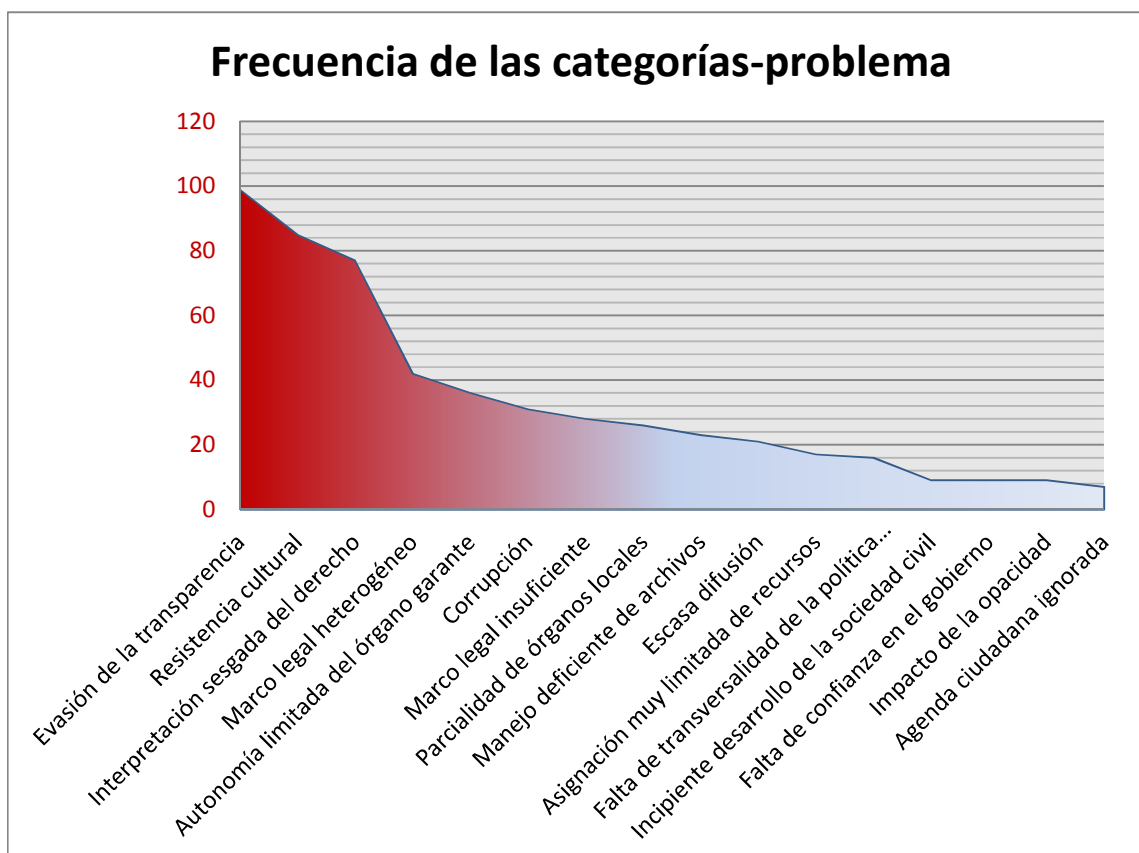
FUENTE: Elaboración propia

A lo largo del análisis exploratorio se detectaron, 551 unidades de análisis que describen problemas a lo largo de todo el proceso, desde el diseño hasta la evaluación de la política. Estas unidades de análisis se agruparon en 17 categorías-problema. Estas se muestran en la siguiente tabla con su respectiva frecuencia:

Tabla 4.9

| CATEGORÍAS PROBLEMA | |
|-------------------------------------------------|-------------------|
| PROBLEMA | Frecuencia |
| Evasión de la transparencia | 99 |
| Resistencia cultural | 85 |
| Interpretación sesgada del derecho | 77 |
| Marco legal heterogéneo | 42 |
| Autonomía limitada del órgano garante | 36 |
| Corrupción | 31 |
| Marco legal insuficiente | 28 |
| Parcialidad de órganos locales | 26 |
| Manejo deficiente de archivos | 23 |
| Escasa difusión | 21 |
| Asignación muy limitada de recursos | 17 |
| Falta de transversalidad de la política pública | 16 |
| Incipiente desarrollo de la sociedad civil | 9 |
| Falta de confianza en el gobierno | 9 |
| Impacto de la opacidad | 9 |
| Agenda ciudadana ignorada | 7 |
| Otros | 16 |
| | 551 |

Gráfica 4.9



Del análisis derivado de la densidad de las categorías-problema podemos llegar a las siguientes conclusiones:

El mayor problema al que se enfrenta la política de transparencia se manifiesta en el intento de evadir el marco normativo de transparencia. Diversos actores han tratado de encontrar la forma en cómo no cumplir con los mandatos establecidos, por ejemplo, emitiendo declaraciones de inexistencia o aletargando la respuesta de las solicitudes.

Esta evasión también tiene relación con el componente de resistencia cultural, ya que prevalece un “patrimonialismo de la información” y un “sentimiento de poder” que lleva a que el funcionario público no termine de asumir plenamente la cultura de la transparencia. También, fruto de la cultura política particular y del extendido fenómeno de impunidad, sigue habiendo simulación y doble discurso, que dificulta un mayor avance en la materia.

La “interpretación sesgada del derecho” también ha generado algunas disfunciones, desde reservas de la información hasta amparos contra el IFAI, así como algunos intentos de

modificar la ley para hacer una reforma regresiva. Por ello, se ha tenido que ir precisando el marco jurídico para evitar interpretaciones que acoten el ejercicio del derecho.

El “marco legal heterogéneo” en el ámbito local, obedeció a que la primera ley no fue de carácter general, sino sólo federal, con lo cual dejó al libre arbitrio de las legislaturas locales la forma en cómo garantizar este derecho. Si bien hubo algunos estados que legislaron adecuadamente e incluso hicieron aportes significativos, en la mayoría de los estados prevaleció una heterogeneidad que perjudicó al ciudadano.

La “limitada autonomía del órgano garante” se vio amenazada por algunos funcionarios que no quisieron acatar las resoluciones, por entidades que interpusieron amparos o por otros sujetos obligados, que no estaban directamente bajo el ámbito de competencia del IFAI y que quisieron, bajo esa razón, desligarse de sus obligaciones de transparencia o buscaron encontrar alguna forma para recurrir las decisiones del IFAI ante otros tribunales. La limitada autonomía también se refiere a la forma en como han sido cooptados algunos órganos garantes por los gobernadores en turno.

La “corrupción” es también un hecho que ha afectado, ya que su permanencia estructural parece cuestionar la eficacia de las políticas de transparencia, lo que genera desaliento, como se muestra en el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional, donde se muestra un nulo avance en tres lustros en cuanto a la percepción de corrupción (año 2000, índice de 3.3, año 2014, índice de 3.5).

En cuanto al discurso político, se analizaron las intervenciones de los legisladores de todos los partidos en el debate de los dictámenes en el pleno de cada una de las reformas legales, 2002, 2007 y 2014. Mediante el programa “Tagxedo”, se estudiaron las intervenciones, tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores, haciendo un análisis por densidad de las cien palabras más relevantes. Las diferencias en el discurso no son notorias, salvo algunos pequeños cambios. Sobre todo, los discursos de 2002 y 2007 son sumamente similares, aunque hay unos pequeños cambios; por ejemplo, en 2007 aparece la palabra “Estado” que hace referencia a la participación de los gobernadores en la consecución de esta reforma. Así mismo, en 2007, en la Cámara de Senadores toma importancia el discurso de una reforma que beneficia y empodera a los ciudadanos. En las intervenciones de 2014, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores hay más variantes, por ejemplo, toma peso la palabra “constitucional”, ya que esta reforma avanza sustancialmente

La similitud del discurso, salvo las variantes de las que hemos hablado, constata el lenguaje común que han ido asumiendo los legisladores y demuestra el aprendizaje que ha habido en la materia. Estos términos eran desconocidos hace tres lustros por los legisladores, pero ahora forman parte de una política de carácter transversal que impacta también en otras políticas públicas.

A continuación se reproducen los resultados por densidad de cada uno de los debates realizados, tanto en el momento de la aprobación de la Ley de 2002 y de las subsecuentes reformas constitucionales.

Intervenciones de diputados en tribuna dictamen 2002



Diagrama 4.5

Intervenciones de senadores en tribuna dictamen 2002



Diagrama 4.6

Intervenciones de diputados en tribuna dictamen 2007



Intervenciones senadores en tribuna dictamen 2007



Intervenciones Senadores en tribuna dictamen 2013 (promulgada en 2014)



CONCLUSIONES

En este apartado de resumiremos las principales conclusiones fruto del análisis de la bibliografía estudiada y del trabajo de campo que se realizó. Las conclusiones expresadas de una forma más puntual y extensa aparecen a lo largo de todo el capítulo cuatro, en especial, en el subíndice denominado “4.5 Alcances generales de la política de derecho de acceso a la información pública”.

En la presente investigación se buscó comprobar la hipótesis de que las políticas de transparencia y acceso a la información de la administración pública federal en México en el periodo 2002-2014 se implementaron exitosamente porque se insertaron en el proceso democratizador de forma coherente, fueron apoyadas y sostenidas por una coalición promotora suficientemente fuerte y tuvieron el diseño institucional adecuado, especialmente por su capacidad de aprendizaje. Para explicar el fenómeno y falsarlo, recurrimos a tres variables independientes. La variable uno, hace referencia al papel que tuvo el proceso de transición democrática que vivió el país, con la alternancia en el poder y su consolidación institucional.

La transición democrática que vivió México, y en específico la alternancia en el poder en el año 2000, fue un proceso clave sin el cual las políticas de transparencia y acceso a la información pública se hubieran dado de forma muy acotada y demasiado lenta. El arribo del Presidente Fox marcó una ventana de oportunidad (*policy window*) para reconfigurar la relación entre el gobierno y los ciudadanos, generando no sólo la posibilidad de vivir una nueva pluralidad democrática, sino de fortalecer los mecanismos de transparencia y control sobre el poder público.

La democracia trajo consigo debates importantes en torno a temas como la defensa de los derechos humanos, los contrapesos al poder político, así como un nuevo discurso ético y de participación ciudadana. Todo ello, favoreció a la transparencia y generó una nueva sociedad mucho más consciente de sus derechos y de la posibilidad de poner límites a los abusos y a la corrupción de los gobernantes. Con la libertad de expresión y las nuevas políticas de transparencia se abrió la oportunidad de que cada ciudadano se convirtiera en un vigilante del gobierno, empoderándolo como nunca antes en la historia de México. Por lo

tanto hay un cambio institucional que rompe con las tendencias arraigadas y se sostiene en el tiempo.

La competencia electoral que posibilitó la transición, condujo a la búsqueda de una legitimidad democrática por parte de los actores políticos ante las nuevas exigencias de un electorado más libre, más participativo y más informado. En el nuevo contexto de competencia democrática resultaba importante mostrar las cartas credenciales democráticas a través de banderas políticas legitimadoras; en esta carrera nadie quiso quedarse atrás y, por ello, los diversos actores políticos se fueron sumando a la iniciativa de mayor transparencia pública. En el marco de esta competencia, los gobernantes tuvieron que escuchar las exigencias sociales, aprender del acceso a la información pública y sustentar con hechos su compromiso.

Cuando hubo momentos que parecía detenerse el avance de la política de transparencia, tanto en las negociaciones de la ley como en su implementación, fue decisiva la participación de actores sociales y políticos que empujaron de muy diversas formas para que no hubiera un punto de quiebre regresivo.

A lo largo del periodo analizado, hubo también momentos claves que supo aprovechar la coalición promotora de la transparencia. Por ejemplo, la necesidad del Presidente Calderón de no abrir un frente más de confrontación con el IFAI en medio de la inestabilidad que vivió el país por la lucha contra el crimen organizado. O la urgente legitimidad democrática que tenía que demostrar el Presidente Peña dado el pasado autoritario del PRI y su cuestionable campaña electoral. La coalición pro transparencia, en cada uno de estos momentos no sólo evitó un retroceso, sino que cada riesgo lo convirtió en una oportunidad y mantuvo el tema como una prioridad de la agenda para seguir avanzando en sus objetivos. Así mismo, supo aprovechar el contexto de apertura económica, en el que diversos organismos internacionales impulsaron una agenda de desarrollo económico basada en la buena salud de las instituciones.

A ello se suman también factores considerados en la terminología de Sabatier como elementos dinámicos externos al subsistema que influyeron en este cambio institucional como fue el hecho del ascenso de una clase media cada vez más educada y el uso exponencial de las tecnologías que facilitó un flujo de comunicación mucho mayor entre gobernantes y ciudadanos.

La variable dos, la conformación de coaliciones promotoras que posicionaron el tema en la agenda pública y participaron en la elaboración, seguimiento y reformulación de las políticas de transparencia, se constituyó en un elemento determinante. En los tres momentos importantes de los cambios legales: 2002, 2007 y 2014, fue posible configurar una poderosa coalición pro transparencia que cubre con las características que describe Sabatier en su marco. Esta coalición tuvo capacidad de incidir en la agenda pública debido a su cohesión, sus conocimientos y aprendizaje, sus argumentos y narrativa, así como también por su capacidad de nuclear recursos para fortalecerse. El hecho de que una coalición así impulse procesos de cambio demuestra el peso que en democracia tienen las élites, en este caso de expertos, para lograr cambios políticos importantes. Ello es positivo en tanto que es posible que grupos organizados puedan introducir temas en la agenda pública, pero también abre cuestionamientos sobre la protección del bien común y la importancia de contrapesos para que nadie monopolice y secuestre por su capacidad de recursos el acceso a la agenda pública.

El elemento principal de cohesión de la coalición pro transparencia fueron las ideas y creencias básicas, por ejemplo, la consideración del acceso a la información pública como un derecho humano bajo el principio de máxima publicidad. Este núcleo básico de creencias no se modificó a lo largo de los años que abarca esta investigación a pesar de que confluyeron actores de distintas ideologías (liberales, socialistas, demócrata cristianos). En cuanto a los grupos y actores que fueron agrupados en este estudio, sólo bajo una analogía con el término coalición pro gobernabilidad, es evidente que se les dificultó mucho sus creencias en la arena pública ya que, incluso algunas de sus posiciones, contradecían los principios democráticos y de Estado de Derecho. Sin embargo, hubo realmente un aprendizaje entre las coaliciones en los aspectos secundarios de creencias de los que habla Sabatier e incluso en algunos actores de la coalición pro gobernabilidad, también en aspectos más nucleares.

La coalición pro transparencia generó no sólo una voz crítica, sino que aportó variadas propuestas de política pública con un alto nivel técnico. Incluso, fue capaz de generar dinámicas de aprendizaje, por ejemplo, construyendo indicadores para dar seguimiento a los alcances y límites de la política, con lo cual tuvo nuevas propuestas y argumentos para plantear la reformulación de las normas y procesos. Ello constituye un ejemplo de cómo la participación ciudadana puede adquirir un grado alto de especialización, y la importancia de

instituciones como las universidades y fundaciones que respaldan con recursos las iniciativas cívicas.

Esta capacidad técnica de la coalición pro transparencia también se acompañó de una narrativa discursiva que pudo atender a los variados grupos objetivo para ir ganando adeptos en la opinión pública. La estrecha alianza con los medios de comunicación, sobre todo impresos en un primer momento, le dio un gran poder a la coalición para posicionar sus mensajes y movilizar cada vez más a los ciudadanos. En la última reforma, la coalición, además, supo a través de las redes sociales *viralizar* sus reclamos. Esta capacidad de comunicación logró atraer la atención de los líderes y de la opinión pública en general.

Hubo algunas variantes en la conformación de las coaliciones y en su posición. En la primera ley de transparencia en 2002, la distancia entre aspectos nucleares y secundarios fueron realmente menores, por ello, la confluencia de posiciones entre coaliciones y los primeros pasos de la implementación fluyeron sin mayor contratiempo, sobre todo por el abierto compromiso del Presidente Fox y su núcleo cercano de colaboradores con la transparencia.

El contexto de la reforma de 2007, fue diferente, ya que se habían presentado varias resistencias de funcionarios y algunos intentos abiertos de regresión; sin embargo, el mayor problema se dio en la simulación respecto al cumplimiento de la ley. Aunque se avanzaba en el discurso y en la aprobación de normas, en el terreno se presentaron muchas prácticas para darle la vuelta a la legalidad, sobre todo en el ámbito local. Aunado a ello, para el titular del Ejecutivo en este tiempo, el presidente Felipe Calderón, la transparencia no fue una prioridad en su agenda ni deseó darle mayor fuerza como política. Sin embargo, el papel de un Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental consolidado con figuras como Alonso Lujambio y Jaqueline Peschard se convirtió en un factor determinante para continuar con el impulso de las reformas. La sociedad civil ya no estuvo reunida en torno al grupo Oaxaca, que dejó de existir, pero diversos académicos y organizaciones continuaron posicionando el tema en la agenda pública. Así mismo, existieron, para la reforma de 2007, algunos diputados y gobernadores comprometidos con la materia que se convirtieron también en elementos claves de la aprobación.

En el tercer momento, la reforma de 2014, la sociedad civil había adquirido más experiencia y se había profesionalizado de forma exponencial gracias a un mayor aprendizaje

y recursos; ahora contaba con más de cien especialistas en la materia, con lo cual sus posibilidades de incidir en la agenda pública también aumentaron. En esta ocasión, jugaron un papel muy importante diversos senadores, quienes acogieron las nuevas propuestas de la sociedad civil. En el gobierno federal, con el regreso del PRI, hubo una doble actuación: por un lado se presentó una reforma de gran calado, pero por otra se obstaculizó. Aunque al final la coalición pro gobernabilidad liderada por el Presidente Peña decidió apoyar la reforma, intentó debilitarla sustancialmente por su paso en la Cámara de Diputados donde su partido el PRI en alianza con el PVEM tenía mayoría.

Es de subrayar, que a pesar de las diferencias entre la coalición pro transparencia y los grupos y actores que se oponían al acceso a la información pública, al final, en las votaciones de los diferentes dictámenes se logró un amplísimo consenso (casi por unanimidad) y una confluencia en el discurso político. Todos los grupos parlamentarios, salvo algunos legisladores en particular, se sumaron a estas reformas, lo cual, las dota de una legitimidad especial y demuestra la capacidad de atracción de la coalición pro transparencia, así como la voluntad política de los distintos actores.

En síntesis, podemos afirmar que la coalición pro transparencia mantuvo siempre su núcleo valórico y su estructura conformada por sociedad civil, académicos, periodistas, legisladores comprometidos y algunos servidores públicos (*policy network*). También hay una constante en su capacidad de mantenerse en el primer orden de la agenda pública. En la coalición pro transparencia fueron determinantes las ideas y creencias, sus propuestas con elevado nivel técnico, pero sobre todo también los personajes “campeones de la transparencia”, que se comprometieron con esos principios y valores.

La llamada coalición pro gobernabilidad varió de acuerdo al partido político que estaba en el gobierno. Por ejemplo, el PRI fue más proclive a la transparencia mientras fue oposición, cuando fue gobierno estatal o retornó al gobierno federal mostró resistencia, salvo excepciones puntuales de gobernadores, alcaldes y legisladores.

En cuanto a la variable tres, es contundente que la creación de un marco institucional adecuado conformado por leyes, órganos, reglamentos y procesos contribuyó a consolidar el acceso a la información pública. De poco hubieran servido el aprovechar la transición democrática y el conformar una fuerte coalición pro transparencia si las políticas públicas

diseñadas no hubieran sido las adecuadas y no se hubiera garantizado el acceso efectivo al derecho a la información pública.

Se puede afirmar que muy pocas políticas en México han logrado un marco jurídico tan bien estructurado que, con el tiempo, además se ha logrado reformular y perfeccionar gracias a la dinámica de aprendizaje que se detonó. Los cambios han guardado coherencia y realmente ha tenido un sentido incremental positivo fortaleciendo las capacidades institucionales del Estado Mexicano. La política ha ido avanzando en tres sentidos. Por un lado, en cuanto a la forma de garantizarla al constitucionalizar el derecho de acceso a la información, al precisar en cada reforma el marco jurídico y al robustecer la autonomía y los recursos de los órganos garantes, lo cual ha ampliado su ámbito de influencia hacia otros poderes y niveles de gobierno. También ha avanzado en cuanto al ejercicio de ese derecho por parte de los ciudadanos, cuestión que se constata de diversas formas como el número crecientes de visitas al portal de transparencia, un mayor ejercicio del derecho por parte de las mujeres, el aumento de solicitudes de información y el interés por interponer recursos de revisión ante el IFAI; lo que quiere decir que el ciudadano muestra interés y percibe un beneficio concreto para su vida. Por último, también la política ha avanzado en la inculturación de la transparencia en el desempeño de los servidores públicos, así como en un impacto en aspectos específicos, por ejemplo, una mejor calidad en la información disponible en los portales de internet, menos respuestas de inexistencia de información por parte de las dependencias, menor número de amparos contra el IFAI por parte de las dependencias o mayor orden de los archivos gubernamentales.

Es cierto que también a lo largo de la investigación se encontraron factores que cuestionan de alguna forma la hipótesis propuesta. Por ejemplo, el hecho de que el número de solicitantes sea pequeño en relación al tamaño de la población y se encuentren la mayoría de los usuarios ubicados en dos entidades del país. O también la necesidad de introducir nuevas reformas donde se debió especificar de forma muy detallada la información que los gobiernos debían proporcionar ante su falta de proactividad e iniciativa para hacerlo. Ello nos habla de que todavía es necesario consolidar la nueva institucionalidad que aún se encuentra limitada por elementos estructurales y también acotada por la voluntad de determinados liderazgos, sobre todo en el ámbito local.

Así mismo, desde el punto de vista del impacto, el éxito es relativo, sobre todo en cuanto a la expectativa que se generó de la transparencia como mecanismo para el control de la corrupción. Es claro que los factores para disminuir la corrupción son mucho más complejos que el sólo hecho de dar a conocer la información pública. Se habló poco, en el inicio de la política de la importancia de un sistema nacional anticorrupción y de una cultura de rendición de cuentas que acompañara a la transparencia. Hoy queda claro que la transparencia no es suficiente para combatir la corrupción; es un elemento clave pero requiere de muchos otros componentes, por ejemplo reducir la impunidad, ya que la transparencia puede mostrar, pero no enjuicia, ni corrige, ni resarce. Por ello, la percepción de la corrupción en México sigue prácticamente igual, a pesar del avance sustantivo en el acceso a la información pública.⁵⁵²

También, es notorio que el derecho de acceso a la información no ha generado en diversos actores políticos una auténtica cultura de transparencia, por ello mismo han sido necesarias dos reformas constitucionales y nuevas leyes generales para ir reduciendo el margen de discrecionalidad y el bloqueo que han llevado a cabo, de manera discreta, pero efectiva, diversas autoridades en todos los niveles de gobierno, especialmente en el ámbito local. Esto puede explicar que en el caso de México se ha logrado un marco institucional muy complejo por defecto. Es decir, el marco institucional tan abigarrado es fruto de la desconfianza que hay en México respecto al cumplimiento de la norma. Sucede algo semejante en materia electoral, donde se han llevado a cabo diversas reformas electorales, una tras otra, buscando mejorar el marco institucional, no tanto porque sea inoperante, sino porque muchos actores se las han ingeniado para burlar la ley. Ante ello, la «solución» ha sido generar nuevas normas, cada vez más complejas. Pero se puede contra argumentar diciendo que, como se ha demostrado a lo largo del tiempo, el marco legal en realidad se ha fortalecido y ha ido acotando los márgenes de discrecionalidad.

Sopesando todo lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que se encontró sólida evidencia para afirmar que la política de transparencia y acceso a la información pública se

⁵⁵² También vale la pena señalar que el ejercicio de la transparencia guarda una paradoja. En el corto plazo no necesariamente aumenta la confianza del ciudadano hacia las instituciones del Estado, porque a raíz de la transparencia se expone mucha información sobre los excesos de los funcionarios, sobre las malas decisiones tomadas en la administración pública y sobre los gastos innecesarios y superfluos. Pero, sin lugar a duda, es previsible que en largo plazo, la transparencia vaya acotando los excesos de los políticos y disminuyendo sus abusos, elementos indispensables para aumentar la confianza hacia las instituciones.

trata de una política exitosa en su implementación, mientras que no se encontraron suficientes elementos para sostener la hipótesis alternativa. No es ocioso reiterar que la política muestra variados avances en su definición, en las facultades y capacidades institucionales, en los procesos de implantación, en su evaluación y reformulación, así como en los canales de la participación ciudadana e, incluso, en su inculturación política. Hoy México, en este aspecto ha dado muestra al mundo del poder transformador del cambio democrático, de coaliciones con actores comprometidos y de instituciones adecuadamente diseñadas.

Como apunta Bertrand Russell:

“Nuestra época es sombría, pero quizá los mismos temores que inspira pueden llegar a ser fuente de la sabiduría. Si queremos que esto ocurra, la humanidad debe, a lo largo de los peligrosos años que nos esperan, evitar rendirse a la desesperación y mantener viva la esperanza de un futuro mucho mejor que cualquiera de los del pasado. Esto no es imposible. Se puede hacer si los hombres deciden hacerlo”.⁵⁵³

La política de transparencia y acceso a la información pública demuestra como el peso de la historia no es determinante para abrir paso a un futuro más esperanzador.

⁵⁵³ *op. cit. Russell, p. 164.*

Bibliografía

- Acemoglu, D., Robinson, J. (2013): Por qué fracasan los países, Ed. Paidós, México DF.*
- Ackerman, J.-Sandoval, I. (2009): Leyes de Acceso a la información en el Mundo, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México DF.*
- Aguayo, S. (2002): México a la mano. Guía elemental para entender a nuestro país, Ed. Hechos Confiables-Ed. Grijalbo, México DF.*
- Aguayo, S., (2010): La transición en México, una historia documental 1910-2010, E Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México DF.*
- Aguilar, H., Castañeda, J. (2010): Regreso al futuro, Ed. Punto de lectura, México.*
- Aguilar, J. (2010): Transparencia y democracia: claves para un concierto, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México DF.*
- Aguilar, L. (1994) El presidencialismo y sistema político mexicano Ed. Fondo de Cultura Económica, México.*
- Aguilar, L. (2006): Gobernanza y gestión pública, Fondo de Cultura Económica, México DF.*
- Aguilar, L. (2007): La implementación de las políticas, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México DF.*
- Aguilar, L. (2013): Gobierno y administración pública, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Fondo de Cultura Económica, México DF.*
- Aguilar, L. (2014): Problemas públicos y agenda de gobierno, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México DF.*
- Aguilar, L. (comp.) (2010): Política Pública, Siglo Veintiuno Editores, México DF.*
- Akerman, J. (coord.) (2008): Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho, Siglo Veintiuno Editores, México DF.*
- Alonso, J., Garcimartín, C. (2008): Acción colectiva y Desarrollo. El papel de las instituciones, Ed. Complutense, España.*
- Aristegui, C., Trubulsi, R. (2009): Transición. Conversaciones y retratos de lo que se hizo y se dejó de hacer por la democracia en México, Ed. Grijalbo, México DF.*
- Banco Mundial. (2003): Informe sobre Desarrollo Mundial 2003. Desarrollo sostenible en un mundo dinámico, Banco Mundial, Mundi-Prensa, Alfaomega, Colombia.*

Bardach, E. (2001): Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas, Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas, México DF.

Barzelay, M. (1998): Atravesando la burocracia, una perspectiva de la administración pública, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, México DF.

Bautista, O. (2013): Ética para gobernar. Lecciones básicas para un gobierno justo, Senado de la República, México DF.

Bizberg, I., Meyer, L. (coords.) (2009): Una historia contemporánea de México. Tomo 3 Las instituciones, Ed. Océano-El Colegio de México, México DF.

Bizberg, I., Meyer, L. (coords.) (2009): Una historia contemporánea de México. Tomo 2 Actores, Ed. Océano-El Colegio de México, México DF.

Blackburn, P. (2006): La ética. Fundamentos y problemáticas contemporáneas, Fondo de Cultura Económica, México DF.

Bobbio, N. (2008): El futuro de la democracia, Fondo de Cultura Económica, México DF.

Bobbio, N., Matteucci, N., Pasquino, G. (2008): Diccionario de Política, Siglo Veintiuno Editores, México DF.

Bobbio, N.: “Democracia” en El filósofo y la política. Antología, Fernández, J., Norberto Bobbio, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

Bozeman, B. (coord.) (2000): La gestión pública, su situación actual, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Tlaxcala-Fondo de Cultura Económica, México DF.

Bustillos, J., Carbonell, M. (2008): Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública-Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, México DF.

Carpizo, J. (2004): El presidencialismo mexicano, Siglo Veintiuno Editores, México DF.

Casar, A., González, G. (eds.) (2010): México 2010, El juicio del siglo, Ed. Taurus, México DF.

Castelazo, J.: "La gestión pública de la transparencia" en *Revista de Administración Pública* núm. 107, vol. 38, No. 1, 2003, p. 53.

Castellanos, E. (coord.) (2006): *Leyes y Reglamentos para el cambio democrático en la Administración Pública Federal*, Secretaría de Gobernación, México DF.

Cejudo, G., López-Ayllón, S., Ríos, A. (2012): *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*, Centro de Investigación y Docencia Económicas-UNAM, México DF.

Cerrillo, A. (2005): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Chávez, J. (2004): *Para recobrar la confianza en el gobierno.*, Fondo de Cultura Económica, México DF.

Concha, H., López-Ayllón, S., Tacher, L. (coords.) (2005): *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México DF.

Cruz, J. (2009): *Moral y transparencia. Fundamento e implicaciones morales de la transparencia*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México DF.

Dahl, R. (1999): *La Democracia, una guía para los ciudadanos*, Ed. Taurus, Madrid.

Dahl, R. (2002): *La poliarquía. Participación y oposición*, Ed. Tecnos, Madrid.

De la Calle, L., Rubio, L. (2010): *Clasemediero. Pobre no más, desarrollado aún no*, CIDAC, México DF.

Deleon, P.: "Una revisión del proceso de las políticas públicas: de Lasswell a Sabatier" en *Política Pública*, Aguilar, L. (comp.), Siglo XXI Editores, México DF, 2010.

Eigen, P. (2004): *Las redes de la corrupción, la sociedad civil contra los abusos del poder*, Ed. Planeta, Bogotá.

Elizondo, C. (2011): *Por eso estamos como estamos. La economía política de un crecimiento mediocre*, Ed. Debate, México DF.

Elizondo, C., Nacif, B., (comps.) (2002): *Lecturas sobre el cambio político en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fondo de Cultura Económica, México DF.

Fox, V. (2000): *Me comprometo contigo. El cambio que a ti te conviene. Compromisos de campaña de la Alianza por el Cambio*, Partido Acción Nacional-Partido Verde Ecologista de México, México.

Fukuyama, F. (2004): La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI, Ediciones B, Argentina.

González, E. (2009): Humanismo Político, Fondo de Cultura Económica, México DF.

González, E.: “Rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información pública. El dilema: avanzar o regresar.” en Bien Común No. 223, octubre 2013.

González, F., Reveles, F. (coords.) (2007): Sistema Político Mexicano. Antología de lecturas, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF.

González, P.: (1975): La Democracia en México, Ediciones Era, México DF

Goodin, R. (comp.) (2003): Teoría del diseño institucional, Ed. Gedisa, Barcelona.

Guerra, O. (2011): Los órganos garantes de transparencia. Integración y características: su funcionamiento como órganos autónomos, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF.

Guerrero, E. (2008): Para entender la transparencia, Nostra Ediciones, México DF.

Guerrero, M. (2009): Medios de comunicación y la función de transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México DF.

Guy, B. (2001): La política de la burocracia, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, México DF.

Guy, B. (2003): El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política, Ed. Gedisa, Barcelona.

Habermas, J. (2000): La constelación posnacional. Ensayos políticos, Paidós, Barcelona.

Heclo, H. (2010): Pensar institucionalmente, Ed. Paidós, Madrid.

Hernández, R., Fernández, C., Baptista, P. (2010): Metodología de la investigación, Ed. McGraw-Hill, México DF.

Hurtado, J. (2001): El sistema presidencial mexicano, Universidad de Guadalajara-Fondo de Cultura Económica, México DF.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2004): El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad, IFAI, México DF.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2006): Transparencia, acceso a la información y datos personales. Marco Normativo, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México DF.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2009): Guía para el ejercicio del Derecho a la Información y el uso de las herramientas electrónicas de acceso a la información en México, IFAI-Alianza Cívica, México DF.

Krauze, E. (1998): La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996), Tusquets Editores, México DF.

Lachenal, C., Ruiz, A. (coords.) (2013): Derecho a la información. La visión de los usuarios, Ed. Gedisa, Barcelona.

Larrañaga, P.: "La política pública del principio de transparencia. Panorama para una agenda pendiente" en El derecho de acceso a la información en la Constitución, Salazar, P. (coord.) UNAM-IFAI, México DF, 2008.

Llano, A. (1999): Humanismo cívico, Ed. Ariel, Barcelona.

Llanos, L. (2014): la organización y la eficacia de la policía estatal preventiva mexicana. Tesis de Doctorado. Instituto Politécnico Nacional, México.

Loaeza, S. (2008): Entre lo posible y lo probable. La experiencia de la transición en México, Ed. Planeta, México DF.

Loaeza, S. (coord.) (2002): Gran Historia de México Ilustrada. Tomo 8, De la reforma la revolución, 1857-1920 II, Ed. Planeta DeAgostini, México DF.

Loaeza, S. (coord.) (2002): Gran Historia de México Ilustrada. Tomo 9, El siglo XX mexicano I, Ed. Planeta DeAgostini, México DF.

López, L. (coord.) (1999): Guía de Autoevaluación para la Administración Pública, Modelo Europeo de Gestión de Calidad, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

López-Ayllón, S (2011): Cuadernos de transparencia, No, 17, El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6o de la Constitución mexicana, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México DF.

López-Ayllón, S. (coord.) (2006): Democracia, Transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México DF.

Lozano, J., Merino, V. (comps.) (1996): *La hora de la transparencia en América Latina.*, Ed. Granica, Buenos Aires.

Luna, I. (2009): *Movimiento social del derecho a la información en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF.

Martinón, R. (2011): *El marco de las coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas. El caso de las políticas de drogas en España (1982-1996)*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

Medina, L. (2004): *Hacia el nuevo Estado, México, 1920-2000*, Fondo de Cultura Económica, México DF.

Méndez J. (coord.) (2010): *Los grandes problemas de México. XIII, Políticas públicas*, El Colegio de México, México DF.

Meny, Y., Thoenig, J. (1992): *Las políticas públicas*, Ed. Ariel, Barcelona.

Merino, M. (2013): *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México DF.

Merino, M., (2003): *La transición votada, crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México DF.

Ministerio de la Presidencia (1997): *La ética en el servicio público*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

Morales, L. (ed.) (2014): *Rendición de cuentas. Una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México DF.

Muñoz, R. (2004): *Innovación gubernamental, El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*, Fondo de Cultura Económica, México DF.

Nieto, A. (2008): *El desgobierno de lo público*, Ed. Ariel, Barcelona.

North, D. (2012): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México DF.

North, D.: "Los andamios que el ser humano erige" en *Organización e instituciones*, Vergara, R. (comp.), Siglo XXI editores, 2010, México DF.

Obregón, C. (2008): *Institucionalismo y Desarrollo, Pensamiento Universitario Iberoamericano*, México DF.

Olavarría, M. (Ed.) (2012): *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo 2. El Plan AUGE y la reforma de la Salud*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

Olías de Lima, B. (coord.) (2001): *La nueva gestión pública*, Ed. Prentice Hall, Madrid.

Osborne, D., Gaebler, T. (1997): *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Ed. Paidós, Buenos Aires

Pardo, M. (comp.) (2004): *De la administración pública a la gobernanza*, El Colegio de México, México DF.

Parsons, W. (2007): *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Miño y Dávila Editores, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México, Buenos Aires.

Partido Revolucionario Institucional (2000): *Plataforma Electoral Federal 2000-2006, Que el poder sirva a la gente*, Fundación Colosio, México DF.

Payne, J., Zovatto, D., Carrillo, F., Allamand, A., (2003): *La política importa, democracia y desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Washington D.C.

Pazos, L. (2002): *Los vividores del Estado. Herencia del PRI. Reto de Fox*, Ed. Diana, México DF.

Perlman, B., Pineda J. (2006): *Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México*, Universidad Autónoma del Estado de México-The University of New Mexico, México.

Peschard, J. (2009): *Transparencia y partidos políticos*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México DF.

Peschard, J. (2013): *La Ley General de Acceso a la Información Pública: una visión de Estado*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México DF.

Pierson, P., Skocpol, T.: "El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 17, No. 1, 2008, pp. 7-18.

Popper, K. (1995): *La responsabilidad de vivir. Escritos sobre política, historia y conocimiento*, Ed. Paidós, Barcelona.

Powell, W., Dimaggio, P. (comps.) (1999): El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Nacional Autónoma del Estado de México-Fondo de Cultura Económica, México DF.

Presidencia de la República (2006): Vicente Fox Quesada. Ideas del cambio democrático en México, Fondo de Cultura Económica, México DF.

Presidencia de la República (2006): Vicente Fox Quesada: Encuentros con los medios, Fondo de Cultura Económica, México DF.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2002): Informe sobre desarrollo humano 2002, Ed. Mundi-Prensa, España.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Organización de los Estados Americanos (2010): Nuestra democracia, Fondo de Cultura Económica, México DF.

Putnam, R. (ed.) (2003): El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario. Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, Barcelona.

Putnam, R. (ed.) (2003): El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario. Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, Barcelona.

Quintana, E. (2009): Economía política de la transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México DF.

Ramió C. (2002): Teoría de la Organización y Administración Pública, Ed. Tecnos-Universitat Pompeu Fabra, Madrid.

Ramió, C., Ballart, X. (coords.) (1993): Lecturas de Teoría de la Organización Vol. II, Ministerio para las Administraciones Públicas-Instituto Nacional de Administración Pública-Ministerio de la Presidencia, Madrid.

Ramírez, J. (2008): El acceso a la información pública gubernamental. La gestación de una ley desde las organizaciones cívicas, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente-Universidad Iberoamericana, Guadalajara.

Rodríguez-Arana, J. (2001): La dimensión ética, Dykinson, Madrid.

Rodríguez-Arana, J. (2001): La dimension ética, Ed. Dykinson, Madrid.

Rothstein, B. (2011): The quality of government. Corruption, social trust and inequality in international perspective, The University of Chicago Press, Chicago.

Rubiales F. (2007): *Políticos, los nuevos amos. Rebeldía ciudadana frente a la democracia degenerada*, Ed. Almuzara, España

Ruiz-Huerta, J., Villoria, M. (dirs.): *Gobernanza democrática y fiscalidad: una reflexión sobre las instituciones*, Ed. Tecnos, Madrid.

Russell, B. (2002): *Sociedad humana: ética y política*, Ed. Cátedra, Madrid.

Sabatier, P. (2007): *Theories of the policy process*, Westview Press, Colorado.

Sabatier, P., Jenkins-Smith, H., (1993): *Policy chance and learning. An Advocacy coalition approach*, Westview Press, Washington D.C.

Sáez, M. (2004): *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México DF.

Salazar, P. (coord.) (2008): *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México DF.

Sandoval I. (2009): *Corrupción y transparencia. Debatendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, Siglo Veintiuno Editores-Universidad Nacional Autónoma de México, México DF. pp. 180-198

Sartori, G. (2007): *¿Qué es la democracia?*, Ed. Taurus, México DF.

Schedler, A. (2009): *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México DF.

Schedler, A. (2009): *Cuadernos de transparencia, No. 3 ¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, México DF.

Schettino, M. (2008): *Cien años de confusión. México en el siglo XX*, Ed. Taurus, México DF.

Secretaría de Gobernación (2005): *Los nuevos retos de la Gobernabilidad democrática*, Fondo de Cultura Económica, México DF.

Secretaría de la Función Pública, (2005): *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, Fondo de Cultura Económica, México DF.

Senado de la República (2010): *Enciclopedia Política de México, Tomo II. Planes Nacionales Siglos XX-XXI*, Instituto Belisario Domínguez, México DF.

Shafritz, J., Hyde, A. (1999): *Clásicos de la Administración Pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Campeche-Fondo de Cultura Económica, México DF.

Sojo, E. (2005): *De la alternancia al desarrollo, Políticas públicas del Gobierno del Cambio*, Fondo de Cultura Económica, México DF.

Sojo, E. (2006): *Políticas públicas en democracia*, Fondo de Cultura Económica, México DF.

Sosa, J. (coord.) (2011): *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo Veintiuno Editores, México DF.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. (2012): *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ed. Ariel, Barcelona.

Taylor, Ch. (1994): *La ética de la autenticidad*, Ed. Paidós, Barcelona.

Tena, F. (1978): *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México DF.

Transparency International (2004): *Informe global de la corrupción 2004*, Ed. Prometeo libros, Buenos Aires.

Trinidad, A. (2006): *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México DF.

Uvalle, R.: "Valor de la transparencia en México" en *Buen Gobierno* núm. 11, 2011, pp. 33-47.

Vázquez, A. (2005): *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Ed. Antonio Bosch, Barcelona.

Vergara, R. (2005): *Cuadernos de transparencia*, No. 5 *La transparencia como problema*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México DF.

Villanueva, E. (coord.) (2007): *Derecho a la información. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF.

Villanueva, E., Luna, I. (coords.) (2005): *Importancia social del Derecho a Saber. Preguntas y respuestas en los casos relevantes del IFAI*, Libertad de Información-México A.C., México DF.

Villoria, M. (1996): *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, Ministerio de las Administraciones Públicas-Instituto Nacional de Administración Pública-Ministerio de la Presidencia, Madrid.

Villoria, M. (2000): *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*, Ed. Tecnos-Universitat Pompeu Fabra, Madrid.

Villoria, M. (2006): *La corrupción política*, Ed. Síntesis, Madrid.

Villoria, M.: "La transparencia como rasgo democrático" en *Revista de Administración Pública* núm.107, vol. 38, No. 1, 2003, p. 67.

Villoria, M.: "¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI" en *Reforma y Democracia CLAD* No. 51., Oct. 2011, Caracas

Woldenberg, J. (2007): *El cambio democrático y la educación cívica en México*, Ed. Cal y Arena, México DF.

Woldenberg, L. (2012): *Actus. Certas. Sensus. Datos para la planeación estratégica*, Senado de la República LXII Legislatura, México DF.

Zepeda, J. (2004): *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México DF.

Fuentes Electrónicas

Calderón, V., (21 de agosto, 2013), "El PRI aprueba un retroceso en la ley de transparencia en México ", *El País*. Recuperado en http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/21/actualidad/1377092226_786732.html.

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, México, (mayo 2014), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857*. Recuperado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf.

Centro de Investigación y Docencia Económicas (2007): *Métrica de la Transparencia* 2007, Recuperado en: <http://metricadetransparencia2010.cide.edu/MetricaTransp2007.pdf>.

Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Métrica de la Transparencia* 2014, (2014), p.9. Recuperado en <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>.

Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Métrica de la Transparencia* 2010, p. 44. Recuperado en <http://metricadetransparencia2010.cide.edu/>.

Centro Mexicano para la Filantropía, Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, Gestión Social y Cooperación. Una fotografía de la Sociedad Civil en México, Informe Analítico del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil 2010, (febrero 2015), Recuperado en http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/temas_de_interes/civicus.pdf.

Colectivo por la Transparencia, (20 de agosto de 2013), “Grave retroceso en materia de transparencia y rendición de cuentas. PRI y PVEM niegan posibilidad de fortalecer el sistema democrático; ambigüedad del PRD lo hace posible.” Recuperado en <http://www.libertad-expresion.org.mx/noticias/grave-retroceso-en-materia-de-transparencia-y-rendicion-de-cuentas-pri-y-pvem-niegan-posibilidad-de-fortalecer-el-sistema-democratico-ambigüedad-del-prd-lo-hace-posible/>.

FUNDAR, Índice de Derecho al Acceso a la Información en México (diciembre 2014), pp. 44, 45. Recuperado en <http://idaim.org.mx/>.

Grupo Reforma dice ¡NO!, Desplegado 25 de octubre de 2001, (marzo 2014), Recuperado en www.gruporeforma.com.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 11° informe de labores al H. Congreso de la Unión, 2013, (febrero 2014), p.21. Recuperado en http://inicio.ifai.org.mx/nuevo/11o_informe.pdf.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, (2007), 4ª Informe al H. Congreso de la Unión, p. 21, 22. Recuperado en <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Informes-2006.aspx>.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, (junio 2007), “Reforma al artículo 6° Constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental”, p. 13, Recuperado en <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/ModificacionArt6.pdf>.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Comunicado IFAI 7 de febrero de 2014, IFAI/008/14 (febrero 2014), Recuperado en <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20IFAI-08-14.pdf>.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, Comunicado IFAI-OA/015/14, 20 de marzo de 2014 (marzo 2014), Recuperado en <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20IFAI-015-14.pdf>.

Junquera N., Casas, A., (18-dic-2014) “El portal de transparencia recibe menos de 48 preguntas al día”, periódico *El País*, (23- de marzo de 2015). Recuperado en: http://politica.elpais.com/politica/2014/12/18/actualidad/1418932245_299818.html

Organización de Estados Americanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, (mayo 2014), Recuperado en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

Organización de Estados Americanos, *Declaración sobre el Derecho y Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos*, (junio 2014), Recuperado en <https://www.cidh.oas.org/defenders/reso.sp.htm>.

Organización de Naciones Unidas, *Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción*, (febrero 2014), Recuperado en http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.

Organización de Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, (julio 2014), Recuperado en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.

Rojas, L. (1-jun-2014) “Transparencia: la batalla cultural pendiente”, periódico *Excelsior*, (21 de marzo de 2015). Recuperado en <http://www.excelsior.com.mx/opinion/laura-rojas/2014/06/01/962612>.

Sautu, R., Boniolo, O., Dalle, P., Elbert, R., (2005): *La construcción del marco teórico en la investigación social: Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de objetivos y elección de la metodología*. CLACSO, Recuperado en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo/RSCapitulo1.pdf>.

Secretaría de Gobernación, México, (2014), *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. Recuperado en: www.encup.gob.mx.

Sesión ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el martes 24 de abril de 2007, (enero 2014), Recuperado en <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=4&sm=1&id=655>

Transparencia Mexicana, *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010*, (febrero 2014), Recuperado en <http://www.transparency.org/cpi2010/results>.

ANEXOS

ANEXO 1. Cuestionario Semiestructurado de Entrevista para Actores Relevantes

Surgimiento del problema

1. ¿Por qué surge el tema de transparencia en la agenda pública, de dónde surge como problema a atender?
2. ¿Qué factores políticos se conjugaron para que surgiera la ley de transparencia de 2002? ¿Qué factores habían impedido que se presentara?
3. ¿En qué contexto político y social se detona?
4. ¿Hubo variables internacionales que alentaran el surgimiento de las políticas de transparencia?

Reconocimiento del problema

5. ¿Cómo es que el tema de la transparencia y acceso a la información pública se logró ubicar como uno de los más importantes en el periodo de la transición democrática?
6. ¿Quiénes fueron los actores precursores del tema que le dieron visibilidad política?
7. ¿Cómo se enlazaron esos distintos actores?
8. ¿Por qué se interesó usted en este tema?, ¿Cuáles fueron sus motivos y valores que le hicieron incursionar en el tema?

Construcción de alternativas

9. ¿Cuáles fueron las principales diferencias de posiciones en torno a la construcción de la Ley de transparencia de 2002 y quiénes representaban esas diferencias?
10. ¿Había diferencias ideológicas en el tema o solo eran variedades secundarias de diseño institucional?
11. ¿Cuáles considera que eran los principales temores o reservas de los distintos actores sobre las iniciativas que se discutían?
12. ¿Cómo se llegó finalmente a la propuesta de consenso de la ley de Transparencia? ¿Cumplió el objetivo que se trazaron los distintos actores?

Implementación

13. ¿Qué factores facilitaron la implementación de la ley de transparencia y acceso a la información? ¿Surgió una nueva institucionalidad entorno al tema?
14. ¿Cuáles han sido los factores que han obstaculizado su implementación a nivel federal y local?
15. ¿A través de qué acciones y de qué reformas se ha buscado sortear las dificultades para implementar y reforzar la política de transparencia y acceso a la información?
16. ¿Han existido diferentes énfasis en el tema de transparencia en los gobiernos de los presidentes Vicente Fox, Felipe Calderón y ahora Enrique Peña?
17. ¿Las posiciones de los partidos políticos y de la sociedad civil han variado respecto del tema? Ha habido algún aprendizaje entre los actores?

ANEXO 2. Datos biográficos de actores relevantes

LAURA ANGÉLICA ROJAS HERNÁNDEZ

FUENTE: <http://www.pan.senado.gob.mx/senadores/integrantes/laurarojashernandez/>

Síntesis curricular

Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Escuela Nacional de Estudios Profesionales (ENEP) Acatlán, UNAM y cuenta con Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos también por la UNAM.

Actualmente es Senadora de la República por el Estado de México, integrante de la Comisión Anticorrupción y Participación Ciudadana y Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales. Se ha destacado por impulsar la Reforma Constitucional en materia de Transparencia del año 2013 y las leyes generales y federales derivadas de ésta.

Es miembro del Partido Acción Nacional (PAN).

En el ámbito público se ha desempeñado como Regidora del municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México (2003-2006), Diputada Federal plurinominal en la LX Legislatura (2006-2009) y Coordinadora nacional de diputados locales del Comité Ejecutivo Nacional del PAN (2009-2012).

Colabora como articulista en el periódico Excelsior.

LUIS GUSTAVO PARRA NORIEGA

FUENTE: <http://eventos.ifai.org.mx/XIIEncuentrolberoamericanoPDP/index.php/ponentes/10-ponentes/140-luis-gustavo-parra-noriega>

Síntesis curricular

Abogado por la Escuela Libre de Derecho; Maestro en Administración y Gerencia Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública y la Universidad de Alcalá de Henares, España; y candidato a Doctor en Ciencia Política y Administración, en la Universidad Autónoma de Madrid.

Diputado en la LX Legislatura del Congreso de la Unión y diputado local en las Legislaturas LV y LVII del Estado de México. Siendo legislador participó activamente en la Reforma Constitucional de 2007 en materia de transparencia, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, la primera Ley de Transparencia y

Acceso a la Información Pública y la de Protección de Datos Personales en el Estado de México.

En el ámbito académico, ha sido Profesor adjunto en la Universidad Iberoamericana, expositor del Diplomado Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Datos Personales y Archivología, organizado por la Facultad de Derecho de la UNAM y el IFAI; y ha participado como sinodal de exámenes en la Escuela Libre de Derecho.

Ha participado como conferenciante y expositor en materia de protección de datos personales en diversos eventos, organizados por la FES–Acatlán, la Universidad Autónoma del Estado de México, la Universidad Anáhuac, la International Chamber of Commerce México, la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), así como por los Órganos Garantes locales de transparencia y protección de datos personales, del Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Yucatán, Coahuila, Morelos y Oaxaca.

Colaboró en el libro “Retos de la Protección de Datos Personales en el Sector Público”, publicado por el InfoDF; así como también en la Obra Jurídica Enciclopédica de la Escuela Libre de Derecho con motivo de su Centenario, con la publicación titulada “La Protección de Datos Personales en México: Avances y Retos.”

ANA CRISTINA RUELAS SERNA

FUENTE: http://www.itei.org.mx/v3/micrositios/congresotrans2012/bios/ana_cristina_ruelas.pdf

Síntesis curricular

Licenciada en Derecho y Maestra en Administración Pública y Política Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).

Actualmente es Oficial del Programa de acceso a la información “Artículo 19” en México y colabora en el Colectivo por la Transparencia que agrupa a 11 asociaciones civiles interesadas en la transparencia. Fue representante del Colectivo en las mesas de trabajo para la redacción de las leyes secundarias en materia de transparencia.

Anteriormente colaboró en la oficina de acceso a la información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

ARELY GÓMEZ GONZÁLEZ

FUENTE: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=9217904

Síntesis curricular

Maestra en Políticas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Licenciada en Derecho por la Universidad Anáhuac. Cuenta además con la Especialidad en Derecho Fiscal por la Universidad Panamericana.

Desde febrero de 2015 es Procuradora General de la República. En 2012 fue electa Senadora de la República por la Coalición del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). En el Senado fue Secretaria de la Comisión Anticorrupción y Participación Ciudadana.

Anteriormente colaboró como Secretaria particular adscrita a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Secretaria general de la Presidencia y Oficial Mayor en la SCJN; en el periodo 2007-2010 fue Titular de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) y Jefa de unidad de Asuntos Nacionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

En el campo académico es Docente de Derecho Penal Electoral en la UNAM y es autora del libro “El Régimen Laboral de los Trabajadores Bancarios.”

JACQUELINE PESCHARD MARISCAL

FUENTE: http://inicio.ifai.org.mx/PdfAudio/CV_Jacqueline_Peschard_Mariscal.pdf (ví: 12-mar-2015)

Síntesis curricular

Licenciada en Sociología y Maestra en Ciencia Política por la UNAM, además, Doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de Michoacán.

Actualmente es Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y Profesora de Carrera de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en la UNAM.

Se ha desempeñado como Consejera Electoral en el Instituto Federal Electoral de 1996 a 2003, Miembro del Alto Consejo para la Transparencia de los Programas Sociales del PNUD, Investigadora visitante del Centro Woodrow Wilson de Washington DC, Asesora de la División de Asistencia Electoral de la ONU para Irak y para Líbano.

En el ámbito académico ha sido Profesora en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y en el Colegio de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel 2) y miembro de la Academia Mexicana de Ciencias.

Es autora de diversos libros entre los que destacan:

- La cultura democrática, Cuadernos de Divulgación Democrática, Méx., IFE, 1994.
- Transparencia y partidos políticos, Cuadernos de Transparencia, Méx., IFAI, 2005.
- La cultura política (coord.), Colegio de Ciencia Política y Administración Pública, Méx., 1996.
- Hacia la Sociología, en coautoría con Cristina Puga y Teresa Castro, Méx., Ed. Pearson, 1991, 1993, 1999, 2007 (4 ediciones).

MARÍA MARVÁN LABORDE

FUENTE: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Perfil_Consejero_Electoral-id-a9003c3238996310VgnVCM1000000c68000aRCRD/ (ví: 12-mar-2015)

Síntesis curricular

María Marván es maestra y doctora en Sociología por la New School for Social Research de Nueva York y licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Actualmente es Consejera Electoral del Consejo General del IFE desde el 15 de diciembre de 2011. Su encargo terminará el 30 de octubre de 2019. Forma parte del comité promotor del "Open Government Partnership" y de 2002 a 2011 se desempeñó como Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Fue Comisionada Presidenta de este Instituto de diciembre de 2002 a junio de 2006. También se ha desempeñado como Consejera del Instituto Federal Electoral en el Estado de Jalisco.

En el campo académico fue Profesora Investigadora Titular "A" adscrita al Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara y ha sido Profesora en la UNAM, el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Además, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Es co-autora de varios libros, destacando:

-“Reflexiones a dos años de vigencia del derecho de acceso a la información pública en México”. En Derecho de la información: culturas y sistemas políticos comparados, coordinado por Ernesto Villanueva, 63-86. México: IIJ-UNAM, 2007.

“El acceso a la información: algunos problemas prácticos”. En Transparencia: libros, autores e ideas, editado por Mauricio Merino, 21-26. México: IFAI/CIDE, 2005.

CECILIA AZUARA ARAI

FUENTE: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Perfil_Bibliografico_titular_USID/ (ví: 12-mar-2015)

Síntesis curricular

Es Licenciada en Derecho y Especialista en Derecho Constitucional, egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Actualmente, es Directora de la Unidad Técnica de Servicios de la Información y Documentación en el Instituto Nacional Electoral; profesora de carrera de medio tiempo con licencia sin goce de sueldo y Consejera Técnica en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la cual ha impartido las materias de Procesos y Procedimientos Fiscales, Derecho Administrativo, así como Derecho a la Información.

Ha trabajado por más de 15 años en el sector público, particularmente en la Secretaría de la Función Pública y en el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

En la Secretaría de la Función Pública fue Directora de Estudios Normativos en la Unidad de Asuntos Jurídicos. Participó en el grupo de trabajo que elaboró la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En el IFAI se desempeñó como Directora de Clasificación y Datos Personales, Directora General de Asuntos Jurídicos y Secretaria de Acceso a la Información, teniendo entre sus responsabilidades la de proponer una política de transparencia; impulsar mecanismos que promuevan estándares más altos que los previstos en la Ley; coordinar y supervisar la elaboración de estudios y opiniones en materia de acceso a la información, proponer la política de transparencia para la Administración Pública Federal, entre otros.

Es autora de diversas publicaciones en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. Ha brindado apoyo técnico para la elaboración e implementación de leyes en materia de acceso a la información a diversos países de Latinoamérica.

ISSA LUNA PLA

FUENTE: <http://www.juridicas.unam.mx/invest/directorio/investigador.htm?p=issalp> (ví: 12-mar-2015)

Síntesis curricular

Doctora en Derecho de la Información en la Universidad de Occidente, Sinaloa y Maestra en Derechos Humanos por la Universidad London School of Economics and Political Sciences, Reino Unido. Se ha especializado en temas de medios de comunicación y democracia, libertad de expresión y libertad de información.

Actualmente es investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Se ha desempeñado como investigadora en el Programme of Comparative Media Law and Policy (PCLMP), Universidad de Oxford, Reino Unido.

Ha participado en organizaciones de la sociedad civil en la promoción del derecho de acceso a la información y ha escrito numerosos artículos en revistas especializadas y periódicos prestigiados. Durante el 2010 participó dentro del grupo de expertos seleccionados por la Secretaría Jurídica de la Organización de Estados Americanos para redactar la Ley Modelo de Acceso a la Información y Guía de Implementación.

En coordinación con Eduardo Bertoni y Ernesto Villanueva, es directora de la revista Derecho Comparado de la Información, que edita el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, la Fundación Konrad Adenauer y el CELE en la Universidad de Palermo, Argentina.

Sus libros más recientes son:

-Movimiento social del derecho de acceso a la información en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009; y Transparencia, acceso a la información tributaria y el secreto fiscal.

-Desafíos en México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Datos Personales – UNAM, 2010, este último en coautoría con la Dra. Gabriela Ríos Granados.

ÁNGEL JOSÉ TRINIDAD ZALDÍVAR

FUENTES: http://www2.scjn.gob.mx/red/SIAIPDPRC/SC/SintesisCurricular_Comisionado_Zaldivar.pdf (ví: 12-mar-2015)

<http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/ComunicadoIFAI018678.pdf> (ví: 12-mar-2015)

<http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/ifai/AJTZ.pdf> (ví: 12-mar-2015)

Síntesis curricular

Maestro en Administración y Gobierno con Mención Honorífica por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Licenciado en Derecho por la UNAM. Cuenta con una Especialidad en Finanzas Públicas también por la UNAM.

Actualmente es Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, en la misma Institución se desempeñó como Secretario Ejecutivo por 5 años , a su vez fue Secretario Técnico de la COMAIP (Conferencia Mexicana de Acceso a la Información); Anteriormente se desempeñó como Coordinador de Enlace Interinstitucional de la Presidencia de la República; Delegado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los Estados de Puebla y Morelos; Director de Administración de LICONSA.

En el ámbito académico fue profesor de Teoría General del Estado y ha sido conferencista y ponente en diversos foros nacionales e internacionales de diversas organizaciones como la OEA, Transparencia Internacional, CLAD, entre otros.

Ha publicado: “Descentralización, una Asignatura Pendiente”; “Breviario para la Reflexión” y “La Transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno”. Durante 5 años fue articulista del Periódico Milenio-Puebla.

FRANCISCO CISCOMANI FREANER

FUENTE: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/ifai/cvp/5.pdf> (vi: 12-mar-2015)

Síntesis curricular

Es Licenciado en Derecho por la Facultad Libre de Derecho de Monterrey, cuenta con una Maestría en Derecho Europeo por la Université de Paris II, Pantheon-Sorbonne y de Derecho Económico Internacional por la Universidad George Washington. También cuenta con estudios de Doctorado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Actualmente es Presidente de la Comisión de Estrategia Pública de la COPARMEX (Confederación Patronal de la República Mexicana) y Socio del Despacho CFA Abogados y Contadores. Anteriormente se desempeñó como Subsecretario de Educación Básica y de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas en la Secretaría de Educación Pública federal; Secretario de Acuerdos y Abogado General del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y Coordinador General de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).

También ha colaborado como asesor en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y como consultor externo de diversas instituciones públicas y privadas.

Ha sido autor de diversas publicaciones en materia de transparencia y acceso a la información tales como “El Derecho de Acceso a la Información” publicado por la Editorial Cersa, Madrid; y ha participado en Foros y Congresos de los cuales hay memoria escrita en publicaciones como “Generación de Información en el Sistema Educativo Nacional” realizado en 2012 y “El derecho a la información y las instituciones de seguridad” realizado en 2008.

AMALIA GARCÍA MEDINA

FUENTE: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=9216886

Síntesis curricular

Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México y Licenciada en Historia por la Universidad Autónoma de Puebla.

Actualmente es diputada federal plurinominal por el Distrito Federal. Es miembro fundador del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y fundadora e integrante de diversos partidos de izquierda en México.

Se ha desempeñado como Diputada Federal en otras dos ocasiones: 1988-1991 y 2003-2004, Asambleísta del Distrito Federal de 1991 a 1994, Senadora de la República de 1997 al 2000 y Gobernadora del Estado de Zacatecas en el periodo 2004 a 2010, desde donde impulsó la implementación de la Ley estatal de Transparencia.

De 1999 al 2002 fue Presidenta Nacional del PRD y ha ejercido diversos encargos en la Internacional Socialista y la Organización Juventud Comunista.

En el ámbito social ha participado en diversos grupos ciudadanos entre ellos: Acuerdos por la Democracia, 20 Compromisos por la Democracia, Grupo San Ángel, Grupo de los 9, Grupo de la A a la Z.

Ha sido colaboradora en columnas del periódico El Universal

EDGARDO MARTÍNEZ ROJAS

FUENTE: http://www.convecob.com/2013/cv/edgardo_martinez_rojas.pdf (ví: 22-marzo-2015)

http://www.hcg.udg.mx/ciam/programa_f_transparencia.php (ví: 22-marzo-2015)

Síntesis curricular

Abogado, egresado de la Escuela Libre de Derecho.

Actualmente se desempeña como Director General de Normatividad, Consulta y Atención Regional del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Instituto en el que colabora desde el año 2003.

Participó en los trabajos de elaboración de los anteproyectos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento, así como en los trabajos desarrollados en torno a la iniciativa de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

Intervino en los trabajos para la emisión de diversos instrumentos jurídicos en el ámbito administrativo, entre los que destacan, los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de información, los Lineamientos en materia de secreto bancario, fiduciario y fiscal y los Lineamientos de Protección de Datos Personales. En los años 2006 y 2007 colaboró en proyectos de investigación con la Agencia Española de Protección de Datos Personales.

MAURICIO MERINO HUERTA

FUENTE: http://www.cide.edu.mx/investigador/documentos/mauricio.merino/CV_esp_MauricioMerinoHuerta.pdf

Síntesis curricular

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Nacional Autónoma de México, ENEP-ACATLÁN, cuenta además con una Especialidad en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Constitucionales de España y es Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, España.

Actualmente es profesor Investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Profesor-Investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, Presidente del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias.

Anteriormente se desempeñó como Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral y Presidente del Comité de Transparencia del mismo. En el ámbito público ha sido asesor del Instituto Federal de Acceso a la Información, Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS), Petróleos Mexicanos (PEMEX) y de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

En el ámbito social es Coordinador de la Red por la Rendición de Cuentas que agrupa a diferentes asociaciones civiles interesadas en la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas.

Es autor de numerosos libros, colecciones y coordinador de 26 publicaciones académicas en materia de Ciencia Política, Administración Pública, destacando: “Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos” editado por el CIDE, “La Rendición de Cuentas en México. Perspectivas y Retos” en co-autoría con Sergio López Ayllón y “La democracia pendiente (y otros ensayos)” editado por el Fondo de Cultura Económica; además ha colaborado con capítulos de 50 libros.

También colabora como articulista en el periódico El Universal y otros periódicos.

SANTIAGO CREEL MIRANDA

FUENTE: <http://www.redpolitica.mx/yopolitico/perfil/santiago/creel-miranda>

http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=2303265

Síntesis curricular

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, cuenta con una especialidad en Derecho Norteamericano por la Universidad de Georgetown y una Maestría en Derecho por la Universidad de Michigan, Estados Unidos.

Se ha desempeñado como Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral de 1994 a 1996 y posteriormente fue Diputado Federal de 1997 al 2000.

En el año 2000 fue designado como Secretario de Gobernación. En 2006 fue electo Senador de la República donde presidió la Mesa Directiva y coordinó al Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

En el ámbito social participó en el Grupo San Ángel formado en 1994. Participó en 1991 en la fundación de la revista “Este País”, y fue secretario de la Revista Vuelta. En 1993 fue Coordinador de la Comisión de Asuntos Legales del Consejo Ciudadano de Observación del Plebiscito en el DF y en 1996 fue Organizador del Seminario del Castillo de Chapultepec que derivó en una reforma electoral ese mismo año. Es miembro de Lawyers Committee for Human Rights y de la Academia Mexicana de Derechos Humanos.

En el campo académico fue Profesor de Teoría del Derecho, Reforma Política, Transición a la Democracia y Derecho Electoral en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Director del departamento de Derecho en el mismo instituto.

MIGUEL TREVIÑO DE HOYOS

FUENTE: <http://sitios.ruv.itesm.mx/portales/eyc/congreso/cv.htm>

Síntesis curricular

Maestro en Desarrollo Económico por la London School of Economics, Maestro en Ciencia Política por la Universidad de Columbia en Nueva York y Licenciado en Economía del Tecnológico de Monterrey.

Ha sido editorialista del Grupo Reforma y profesor de la Escuela de Graduados en Administración Pública (EGAP) del Tecnológico de Monterrey.

Es reconocido como uno de los principales promotores de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de la reforma constitucional de 2008 de nuestro sistema de justicia penal hacia la oralidad.

Ha trabajado en el Gobierno Federal en el área de negociaciones comerciales internacionales de la entonces Secretaría de Comercio, y en el Gobierno del Estado de Nuevo León como Director de planeación.

Fue Director del Consejo Ciudadano de las Instituciones de Nuevo León (CCINLAC).

ANEXO 3. Entrevistas de Actores Relevantes Categorizadas

| Persona | Unidad de análisis | Texto | VARIABLE | Categoría de análisis | Problema |
|-------------|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------|----------|
| Arely Gómez | 3 | Por eso debe permanecer en la agenda pública, como un cambio de paradigma no sólo como un derecho que puede ejercer el ciudadano sino como un deber de la autoridad. | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Arely Gómez | 16 | El derecho de acceso a la información como pilar de una sociedad democrática es sin duda uno de los temas de la agenda internacional. | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Arely Gómez | 17 | existen actualmente novedosas iniciativas que buscan influir de mejor manera y de manera más amplia en esta agenda, una de ellas es la Alianza por el Gobierno Abierto, de la que actualmente México asumió la presidencia y por lo tanto el liderazgo en esta plataforma a nivel mundial. | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Arely Gómez | 21 | Más allá de hablar de actores en específico me parece que es un común denominador en las agendas de los partidos con mayor representatividad a nivel nacional, atendiendo a exigencias ciudadanas de más y mayor transparencia y combate a la corrupción. | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Arely Gómez | 23 | Sin lugar a dudas una agenda que compromete a toda la clase política, más allá de partidos políticos e ideologías. | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Arely Gómez | 24 | Definitivamente el Pacto por México fue una excelente plataforma en la que se establecieron entre otros muchos los temas de la agenda de apertura gubernamental y transparencia. | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Arely Gómez | 25 | Adicionalmente existió desde el inicio de la discusión de estos temas un acuerdo implícito entre los grupos parlamentarios de trabajar estas iniciativas despolitizando las posturas y buscando ante todo el consenso en el texto aprobado y en colaboración directa con la sociedad civil. El resultado es muestra del trabajo y el espíritu reformista que todos los actores le imprimieron a esta agenda. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Arely Gómez | 27 | el acuerdo de contar con la opinión y seguimiento puntual de especialistas, académicos y representantes de la sociedad civil en los trabajos de dictaminación. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Arely Gómez | 40 | Fue un acuerdo implícito despolitizar la dictaminación de estas iniciativas en la medida en que formaba parte de la agenda de los tres partidos con mayor representación | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Arely Gómez | 41 | y que se trata de un tema que por sus antecedentes y resultados no daba lugar a interpretaciones o disyuntivas de carácter político o ideológico. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Arely Gómez | 61 | Sí, en la medida en que paralelamente ha habido una evolución a nivel interno y externo del entendimiento de la agenda de apertura gubernamental. | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Arely Gómez | 63 | Completamente, me parece que el mayor aprendizaje que nos deja esta reforma es el trabajo colaborativo, | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Arely Gómez | 64 | la participación de la sociedad civil, | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Arely Gómez | 65 | el entendernos como representantes del interés general | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Arely Gómez | 66 | y contar con plataformas innovadoras de co-creación de las normas. | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Laura Rojas | 77 | Durante la última década ha existido un avance crucial en la materia, se han creado instituciones sólidas y ha existido voluntad política, que no óbice de ello, debe seguir evolucionando y perfeccionándose. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Laura Rojas | 79 | Sin embargo la oposición, con mucha responsabilidad, mejoró y aprobó su propuesta, estableciendo bases sólidas en la Constitución y que actualmente nos encontramos trabajando para concretarlas en la legislación secundaria. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Laura Rojas | 80 | No directamente, México se ha convertido en un país de vanguardia en materia de transparencia, el IFAI es un organismo modelo a seguir a nivel mundial que como ya he dicho ha marcado tendencias y mantenido una evolución propia. | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Laura Rojas | 81 | Existen movimientos internacionales de un mundo globalizado que influyen en todos los ámbitos de la vida de los países. En el particular, una iniciativa que ha tomado relevancia a nivel mundial es el debate sobre el concepto de "Gobierno Abierto". | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Laura Rojas | 82 | Existen antecedentes en México, por ejemplo, la iniciativa de Alianza para el Gobierno Abierto (AGA o en inglés Open Government Partnership - OGP) a la cual México se unió el 20 de septiembre de 2011. | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Laura Rojas | 83 | El concepto de Gobierno Abierto fue un referente importante durante la discusión de las reformas en materia de transparencia y seguirá siéndolo durante la confección de las leyes secundarias. | COALICIONES | Aprendizaje | |

| | | | | | |
|-------------|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Laura Rojas | 90 | Durante la discusión en el Senado de la República, los senadores Raúl Cervantes y Arely Gómez (PRI), Alejandro Encinas y Armando Ríos Piter (PRD) y yo por parte del PAN, fuimos los principales impulsores y negociadores del tema. También debemos destacar a los senadores presidentes de las comisiones dictaminadoras y a los coordinadores de los Grupos Parlamentarios. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Laura Rojas | 91 | La sociedad civil también tuvo un papel fundamental en el proceso de dictaminación, se les escuchó y sobre todo se les atendió en sus diferentes propuestas, a veces contradictorias entre sí. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Laura Rojas | 92 | Organizaciones de alta valía como la Red por la Transparencia, Fundar, México Evalúa, Transparencia Mexicana, entre otras, aportaron y participaron muy activamente en la construcción y aprobación de la reforma constitucional. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Laura Rojas | 93 | Las propuestas legislativas de base de los Grupos Parlamentarios del PAN y el PRD tuvieron muchas coincidencias, tanto en las deficiencias de la propuesta del grupo gobernante, como en los complementos que se plantearon. También de forma natural el gobierno federal trabajó de la mano con el Grupo Parlamentario del PRI. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Laura Rojas | 94 | La sociedad civil por su parte, si bien no coincidían en todas sus ideas, conformó una alianza para exigir elementos básicos en la construcción del dictamen y frecuentemente constituyeron un respaldo para los legisladores que buscábamos una reforma de fondo y ambiciosa. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Laura Rojas | 101 | La RED por la Rendición de Cuentas, se comprometió con el diseño, la puesta en marcha y el seguimiento de una verdadera política completa, articulada y coherente de rendición de cuentas en México, | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Laura Rojas | 102 | en su documento denominado <i>"Red por la Rendición de Cuentas. Hacia una política de rendición de cuentas. Marzo del 2012"</i> , plantea entre otros aspectos el de <i>"Fortalecer a los órganos garantes de transparencia –el IFAI y los órganos garantes de los estados. Mediante la autonomía constitucional."</i> . Asimismo propone <i>"El mejoramiento de sus capacidades institucionales y las salvaguardas indispensables para evitar la captura política de sus integrantes o la asfixia de sus recursos"</i> . | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Laura Rojas | 103 | La Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), cuya instancia de cooperación, colaboración, promoción y difusión, integrado por el IFAI y los órganos u organismos de acceso a la información pública de las entidades federativas del país y del Distrito Federal, señaló en un comunicado denominado <i>"Consensos para la Transparencia en México"</i> , la necesidad de <i>"dotar a los órganos garantes de autonomía constitucional, tanto al Órgano federal como a los de todas las entidades federativas"</i> . | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Laura Rojas | 104 | MÉXICO EVALÚA. A favor de la inclusión de sujetos obligados de forma expresa (Sindicatos, universidades, partidos políticos) | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Laura Rojas | 105 | ARTÍCULO 19. No apoyan facultar al IFAI para ser segunda instancia o atracción con órganos garantes locales | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Laura Rojas | 106 | MÉXICO INFÓRMATE. Propone no exceptuar a la SCJN como sujeto obligado ante el IFAI. Rechazo al recurso extraordinario propuesto por el PRI, pues sugieren buscará "aburrir al ciudadano" ante más instancias. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | Evasión de la transparencia |
| Laura Rojas | 107 | COMAIP. Evitar antinomias sobre información reservada en legislaciones locales. A favor de las 3 leyes generales. Sugieren participen Ejecutivo y Legislativo en la designación de los comisionados. Incluir de forma expresa a Sindicatos, universidades, partidos político, etc. Planteó que al elección del presidente no tiene consenso, sobre i debe ser entre los mismos comisionados o por Poder Legislativo. No generar relativismo en las resoluciones. Estipular claramente las reglas para la facultad de atracción | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Laura Rojas | 108 | INFODF. A favor de las 3 leyes generales. La reforma no implica una sobrecarga de trabajo para el IFAI. DE ninguna manera aceptar que la seguridad nacional o estabilidad económica sean excepciones, en todo caso darles el trato correspondiente en las causales para reservar información. A favor de APORTA. Generar diferentes instituciones para el acceso a la información y para la protección de datos. Que en la constitución se de una definición general de sujetos obligados, pero que no deje lugar a dudas para especificarlos en ley. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | Evasión de la transparencia |
| Laura Rojas | 114 | Finalmente en el Senado de la República se logró un alto consenso entre todas las fuerzas políticas. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Laura Rojas | 115 | No considero haya existido diferencias ideológicas, se trató del afán por hacer un instituto fuerte y efectivo para garantizar a los mexicanos el ejercicio de sus derechos a la transparencia y la rendición de cuentas. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |

| | | | | | |
|---------------------|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-----------------------------|----------------------|
| Laura Rojas | 123 | No es un triunfo o un asunto acabado, pues de la forma en que construyamos la legislación secundaria dependerá que los principios establecidos en la Carta Magna sean exigibles y ejercibles. | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Laura Rojas | 126 | El segundo factor facilitador es la voluntad política. Se trata de un elemento de la cultura de la legalidad, sin embargo más allá de la ley, requerimos una plena disposición de los servidores públicos a transparentar su quehacer y rendir cuentas de sus actos. Es una tendencia mundial a la que se ha denominado Parlamento Abierto. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Laura Rojas | 134 | si bien la propuesta del PAN preponderó por encima de las otras propuestas en el dictamen, ello fue gracias a la valiosa cooperación de académicos y ciudadanos en general que con su sapiencia, experiencia y voluntad ayudaron a construir una buena propuesta. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Laura Rojas | 135 | Por su parte los senadores del PRI y PRD estuvieron en la altura de miras y aportaron ideas y voluntad política para avanzar en discusiones técnicas y sin perder jamás de vista que se trata de un derecho de los mexicanos y un abono a la democracia de nuestro país. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Ana Cristina Ruelas | 142 | En el mundo había nuevas tendencias para impulsar el desarrollo que incluían iniciativas globales de gobernanza, gobierno abierto y transparencia (particularmente Obama impulsó una Alianza Mundial llamada Open Government Partnership). | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Ana Cristina Ruelas | 157 | Es importante destacar que desde el 2007 la sociedad civil y la academia había luchado constantemente por la aprobación de una ley general y por mejorar el marco regulatorio estatal. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Ana Cristina Ruelas | 158 | Sin embargo, tras la elección de Enrique Peña Nieto como Presidente, este propuso 3 reformas prioritarias en las que se encontraba la de transparencia y acceso a la información. Esta coyuntura política permitió que actores interesados en el tema reactivaran la exigencia para generar una reforma que subsanara aquella del 2007. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Ana Cristina Ruelas | 159 | De esta manera, la sociedad civil organizada (el Colectivo por la Transparencia, México Infórmate, la Red por la Rendición de Cuentas, etc.), en conjunto con algunos Senadores comprometidos con el tema (principalmente Javier Corral, Laura Rojas, Alejandro Encinas y Arely Gómez) y académicos interesados en la materia empezamos a luchar | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Ana Cristina Ruelas | 160 | por un proceso legislativo transparente e incluyente que diera como resultado una reforma de vanguardia que maximizara la protección del derecho humano a la información. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Ana Cristina Ruelas | 161 | Las organizaciones de la sociedad civil enfocadas en temas de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas se unieron (los diversos colectivos como el CT, MI y la RRC), | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Ana Cristina Ruelas | 162 | hubo una articulación interesante que permitía tener un discurso uniforme y contundente frente a los tomadores de decisiones. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Ana Cristina Ruelas | 163 | También creo que es importante tomar en cuenta la apertura del Senado, estaban tan orgullosos con la iniciativa turnada a Diputados –que había incluido la visión ciudadana-, que los intentos de regresión por parte del PRI en la cámara baja fueron suficientes para que se dieran una serie de pronunciamientos que concordaban con aquellos de la sociedad. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | Resistencia cultural |
| Ana Cristina Ruelas | 164 | Además, los órganos garantes, a través de la COMAIP, también hicieron un trabajo importante para abrir el debate en lo local sobre las necesidades que tendría que cubrir la reforma. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Ana Cristina Ruelas | 165 | En un inicio se presentaron tres propuestas por cada uno de los grupos parlamentarios. Cada una de estas propuestas tenía cosas positivas y cosas negativas. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Ana Cristina Ruelas | 166 | En lo particular el Colectivo por la Transparencia y México Infórmate presentamos un documento técnico sobre las consideraciones y carencias de las propuestas. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Ana Cristina Ruelas | 167 | Este proceso legislativo en especial se destacó por la apertura a la participación de la sociedad civil en la construcción de la iniciativa, a través de las mesas de trabajo y de los distintos foros, así como la verdadera inclusión de nuestras preocupaciones (en muchas ocasiones se abre a la consulta y al debate pero los legisladores no instrumentan las preocupaciones de la sociedad). | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Ana Cristina Ruelas | 168 | Colectivo por la Transparencia y México Infórmate: La obligación de generar información | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Ana Cristina Ruelas | 169 | Colectivo por la Transparencia y México Infórmate: La ampliación de los sujetos obligados directos a partidos políticos, sindicatos públicos y fondos y fideicomisos públicos. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |

| | | | | | |
|---------------------|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------|------------------------------------|
| Ana Cristina Ruelas | 170 | Colectivo por la Transparencia y México Infórmate: La definitividad de las resoluciones del IFAI (esta finalmente no la logramos como en la propuesta inicial del Senado ya que perdimos la batalla contra la posibilidad de revisión de la Consejería Jurídica). | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Ana Cristina Ruelas | 171 | Colectivo por la Transparencia y México Infórmate: La facultad del IFAI de iniciar acciones de inconstitucionalidad | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Ana Cristina Ruelas | 172 | Colectivo por la Transparencia y México Infórmate: Un proceso de designación con una participación activa del poder legislativo | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Ana Cristina Ruelas | 182 | Durante la discusión en comisiones unidas en la Cámara de Senadores las fuerzas políticas lograron ponerse de acuerdo y coordinar esfuerzos. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Ana Cristina Ruelas | 203 | Por ejemplo, ARTICLE 19 está por presentar un observatorio de la calidad de las resoluciones de los órganos garantes y uno de los grandes hallazgos es que los órganos se ciñen a su ley, no atienden los principios constitucionales ni los principios internacionales de derechos humanos al momento de resolver una controversia relacionada con el acceso a la información. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | Otros. No se usa el marco jurídico |
| Ana Cristina Ruelas | 214 | Sin embargo, es importante destacar que ante la última reforma y, como ya lo mencioné, el discurso de los que están por la protección del derecho se unificó. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Ana Cristina Ruelas | 222 | Creo que vale la pena destacar el trabajo de la COMAIP por reunir a diferentes actores locales y federales (con posiciones plurales) para debatir la implementación de las reformas. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Oscar Guerra | 227 | Asimismo, el contexto internacional era muy favorable para la transparencia, propiciado por el BM, el FMI y la OCDE, como una medida para combatir la corrupción en los países que obtienen financiamientos otorgados por estos organismos. Este factor fue también muy importante para generar los consensos necesarios, de modo que el tema pudiera posicionarse en la agenda nacional. | COALICIONES | Influencia Internacional | Corrupción |
| Oscar Guerra | 228 | En mayo de 2001 se realizó el seminario <i>Derecho a la información y reforma democrática</i> en la ciudad de Oaxaca. En este seminario coincidieron intelectuales, periodistas y miembros de la sociedad civil organizada, que proclamaron la llamada Declaración de Oaxaca, documento reconocido y replicado en más de 70 diarios de la nación, entre ellos los dos periódicos más representativos de nuestro país; | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Oscar Guerra | 229 | el contenido de dicho documento fue un decálogo del derecho de acceso a la información. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Oscar Guerra | 230 | Posteriormente, a este conjunto de personas que suscribieron la citada Declaración se le denominó el "Grupo Oaxaca", cuya labor fue determinante para la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Oscar Guerra | 231 | La acción de ese grupo puede calificarse como trascendental para el impulso de la transparencia como un factor que permite acceder a una democracia con mayor calidad para este país. | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Oscar Guerra | 239 | la tendencia en el mundo es hacia la apertura global, por lo tanto, quien no se apegue a esta corriente puede ser rebasado. Es así que se promovió la reforma constitucional de 2007, con el objetivo de establecer un piso mínimo para garantizar el DAI en todo el territorio nacional. De esta forma, al menos en el papel, se estaba dando un paso importante para impulsar estos temas a nivel nacional. | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Oscar Guerra | 243 | En el contexto anterior, el papel de la sociedad organizada ha sido trascendente para lograr una mayor apertura de los gobiernos, ya sea exigiendo directamente la transparencia o reprobando la actuación de sus autoridades en todas las mediciones que se realizan, internas o externas; | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Oscar Guerra | 244 | por lo tanto, los gobernantes no han tenido más opción que adoptar la "moda" de la transparencia a efectos de estar en consonancia con la comunidad internacional, | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Oscar Guerra | 249 | y sobre todo, como ya se mencionó, con el impulso de los actores sociales, conformados por organizaciones de la sociedad civil, académicos, periodistas y medios de comunicación, que ven la oportunidad de transitar hacia una democracia de mayor calidad con la apertura de los gobiernos y un mayor flujo de información pública hacia la sociedad. | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Oscar Guerra | 251 | el contexto internacional que experimentó un gran impulso de la transparencia en la década de los 90; | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Oscar Guerra | 256 | Como ya se explicaba, desde la década de los 90 el contexto internacional tendía a la apertura de la información en posesión de los gobiernos. | COALICIONES | Influencia Internacional | |

| | | | | | |
|--------------|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------|------------|
| Oscar Guerra | 257 | El tema de buen gobierno, que entró con gran fuerza en la administración del presidente Vicente Fox, fue empujado por organismos de financiamiento internacionales, como se mencionó al principio. Estos organismos exigían la transparencia del gasto público como un medio para combatir la corrupción y para conocer en qué se invertían los recursos que ellos otorgaban. | COALICIONES | Influencia Internacional | Corrupción |
| Oscar Guerra | 269 | El denominado Grupo Oaxaca (nombrado así por una periodista norteamericana) integra a intelectuales, académicos y periodistas. No se trata de una coalición ni de una forma institucionalizada de organizarse, tampoco es una asociación civil; simplemente fue un grupo de personas que coincidió en el seminario "Derecho a la información y reforma democrática", y que decidieron integrar una propuesta de Ley, que en su momento fue presentada a legisladores y al Ejecutivo Federal. | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Oscar Guerra | 270 | Por otro lado, varias organizaciones de la sociedad civil, algunas instituciones académicas, medios de comunicación y órganos garantes de la transparencia integran la Red por la Rendición de Cuentas (RRC). Desde esta agrupación se han impulsado propuestas para los contenidos de las reformas constitucionales en materia de transparencia y de combate a la corrupción, así como para los textos de las leyes reglamentarias. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Oscar Guerra | 271 | Otras organizaciones sociales que han tenido un protagonismo destacado en todo el contexto de transparencia y acceso a la información están agrupadas en el Colectivo por la Transparencia. | COALICIONES | Otras | |
| Oscar Guerra | 272 | Todos estos grupos han tenido acercamiento con los legisladores, especialmente con el Senado de la República. | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Oscar Guerra | 273 | Los aportes son grandes, por ejemplo: la elaboración de una propuesta de iniciativa de ley en materia de transparencia y acceso a información, que posteriormente se convirtió en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en 2002; | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Oscar Guerra | 274 | la asesoría directa para la conformación de otras leyes locales en la materia; propuestas de contenidos para la reforma constitucional de 2007 y de 2014; | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Oscar Guerra | 275 | ponencias, discursos y presentaciones sobre temas de transparencia y acceso a la información en una infinidad de foros y congresos, con lo cual se ha difundido de manera importante esta materia; | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Oscar Guerra | 276 | además de que han servido como consultores de medios de comunicación, instituciones educativas e instituciones de gobierno en lo referente a este tema. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Oscar Guerra | 299 | En general sí, cumplió con los objetivos trazados. Creo que esta reforma ha dejado satisfechos a todos los que participamos en el proceso de conformación de su contenido. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Oscar Guerra | 304 | El posicionamiento del tema en la agenda nacional ha captado el interés de los gobernantes en todo el país; es decir, ya se encuentra entre los asuntos a atender y ha formado parte de sus discursos y campañas políticas; | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Oscar Guerra | 306 | La entidad en donde se ha desarrollado en mayor medida la práctica de este derecho es en el Distrito Federal, y mucho ha dependido de que las autoridades han adoptado el compromiso de impulsar el cumplimiento de este derecho, | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Oscar Guerra | 310 | Por ahora hay buena disposición de las fuerzas políticas en el Senado y en la Cámara de Diputados para dar cabida a las propuesta de los órganos garantes de transparencia y de la sociedad civil organizada. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Oscar Guerra | 324 | Definitivamente. A medida que ha avanzado el tema a nivel nacional, los legisladores, partidos políticos y funcionarios públicos han cambiado sus posturas sobre la transparencia y el acceso a la información, aunque de manera paulatina. | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Oscar Guerra | 325 | Un indicativo de esto son las leyes del país en la materia, que han mejorado sus contenidos, unas más que otras, a lo largo de todos estos años. Esto deja entrever que las fuerzas políticas a nivel federal y local han ido aceptando el tema y permitiendo sus avances. | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Oscar Guerra | 326 | Por ejemplo, en el proceso de la reciente reforma constitucional se logró convencer a dichas fuerzas políticas de que aceptaran diversas disposiciones que en un principio habían desestimado, como el hecho de que los partidos políticos se convirtieran en sujetos obligados directos, de mencionar expresamente a los sindicatos como sujetos obligados de transparencia, de permitir que las resoluciones de los órganos garantes fueran vinculatorias, definitivas e inatacables, entre otras cosas más. | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Oscar Guerra | 327 | Sí. En el transcurso de los años el tema de la transparencia y el acceso a la información ha crecido en importancia a nivel nacional e internacional. | COALICIONES | Influencia Internacional | |

| | | | | | |
|--------------------|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------|--|
| Oscar Guerra | 339 | En todo el proceso de la reforma constitucional se dio una retroalimentación entre los actores que participaron en su conformación y, en consecuencia, hubo un aprendizaje en todas direcciones. | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Oscar Guerra | 340 | El resultado obtenido fue una reforma constitucional de grandes implicaciones que permite observar, en un sentido general, el entendimiento y la colaboración entre las principales fuerzas políticas en el Legislativo. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Oscar Guerra | 341 | Desde el inicio hubo consensos y coincidencias, por ejemplo, en la autonomía del órgano garante federal y de los órganos garantes de las entidades federativas. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Oscar Guerra | 342 | Esto posibilitó la integración de un documento en el Senado, que después se remitió a la Cámara de Diputados para su deliberación. Los cambios, a fin de cuentas, no diezmaron la calidad de la reforma y esto demostró la capacidad de los legisladores para alcanzar acuerdos cuando existe la voluntad política. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Gustavo Parra | 346 | Coordinadores parlamentarios presentan iniciativa. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Gustavo Parra | 349 | Varios gobernadores de distintos partidos desde lo local. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Gustavo Parra | 351 | "Grupo Chihuahua". Ver la métrica de esos estados. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Gustavo Parra | 352 | Se lanza como propuesta que retoman los coordinadores de 8 partidos. 18 de diciembre de 2006 fue un catalizador de transparencia. El gobierno alentó el tema | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Gustavo Parra | 353 | Un grupo plural de redacción. Se acompañó por López Ayllón y Mauricio Merino. Y en algo Ernesto Villanueva. Juan Francisco Escobedo (parte editorial de Universal). Jorge Islas. Miguel Bernardo Treviño (Juan Ciudadano, hijo de Humberto Treviño Landois). Cesar Camacho, Victorio Montalvo (dip. Venustiano Carranza) y Gustavo Parra. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Gustavo Parra | 370 | Sí ha habido una dinámica de aprendizaje. La conferencia mexicana de Acceso a la Información, integrada por los presidentes de los organismos locales y el IFAI. | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Gustavo Parra | 374 | Fuentes de aprendizaje: intercambio en simposios, seminarios, diplomados, congresos. Leer las resoluciones del IFAI. | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Jaqueline Peschard | 380 | y Sobre todo A partir de Actores políticos Fuera de marco Gubernamental, sobre todo periodistas académicos y de Otras Organizaciones Sociales que retomaron el tema de la Transparencia ya en contexto la alternancia en el Gobierno, | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Jaqueline Peschard | 383 | ¿qué factores se conjugaron? Por un lado este acompañamiento de las organizaciones de la sociedad civil, que conforme el grupo Oaxaca y creo que medios de comunicación | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Jaqueline Peschard | 388 | De hecho ya para el año 94 ya aparecía en la agenda de organizaciones sociales ya muy claro el tema, | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Jaqueline Peschard | 389 | Fue una cosa que se llamó "20 compromisos por la democracia" que fue en el contexto de los levantamiento de los zapatistas de toda la crisis del 94, un grupo de académicos lanzaron estos 20 compromisos, (inaudible) | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Jaqueline Peschard | 403 | Desde luego que hubo variables internacionales | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Jaqueline Peschard | 404 | El tema de transparencia en el ámbito internacional fue ganando terreno y yo creo que en el ámbito regional de las Américas porque creo que la comisión interamericana de derechos humanos jugó un papel muy importante, más que el tratado de libre comercio, lo que buscaba era otro tipo de garantía el NAFTA-TLC para este acuerdo entre los tres países, | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Jaqueline Peschard | 405 | en cambio específicamente el tema del derecho de la información en la transparencia si tuvo que ver con demandas que llegaron a la corte interamericana y tanto la corte como la comisión jugaron un papel muy importante, | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Jaqueline Peschard | 406 | estableciendo demandas a los países que habían firmado pues la Convención Americana de Derechos Humanos aquella que ya había definido que la libertad de expresión no era solamente la libertad para emitir opiniones sino la libertad para informarse. | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Jaqueline Peschard | 407 | Entonces la libertad de expresión en la comisión interamericana ya toma y está establecido en el ámbito internacional pero que después ya a partir de ciertas sentencias de la corte interamericana en materia de acceso a la información empiezan a ser una mayor exigencia para el tema | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Jaqueline Peschard | 415 | y va generando también una mayor visibilidad sobre los temas de transparencia y de falta de transparencia, entonces esto es lo que va haciendo que se haga un tema central en la agenda pública, | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |

| | | | | | |
|--------------------|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------|--|
| Jaqueline Peschard | 416 | Y de ahí van surgiendo... se refuerza el tema de transparencia con el tema de la rendición de cuentas que era otro tema pero que estaba por ahí muy de acompañamiento pero no claramente en el centro de la agenda pública que hoy si ya está. | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Jaqueline Peschard | 432 | actores muy importantes y yo creo que son las organizaciones de la sociedad civil que empiezan a aprovechar el tema de la transparencia para sus propios temas: Artículo 19, FUNDAR y los que van surgiendo después y toman el tema de la transparencia como un tema suyo, de trabajo, de análisis, y no solamente son activistas que reclaman transparencia, sino que trabajan para ver cuáles son las zonas donde es deficiente o en donde puede haber una proyección mayor , | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Jaqueline Peschard | 434 | yo creo que la reforma de 2007 es una reforma muy promovida por el IFAI claramente quien hace toda la estrategia de buscar y que se juntaran gobernadores vía el IFAI. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Jaqueline Peschard | 437 | Yo empecé a incursionar en el tema cuando en el 2005, antes yo estaba en el IFE desde 2003, regresé a la academia y estando en la academia me pidieron que hiciera un cuaderno, hay unos cuadernos de cultura de la transparencia, que se hicieron imagen y semejanza de los que tenía el IFE en los "Cuadernos para la democracia" (inaudible) entonces me pidieron que hiciera unos sobre Partidos y transparencia, | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Jaqueline Peschard | 448 | fue una bonita operación política la de la reforma de 2007 porque surgió desde los estados... Chihuahua, Aguascalientes, Zacatecas (inaudible) pero bueno fue en ese momento y que era uno del PAN, uno del PRI y uno del PRD, entonces la verdad es que fue muy (inaudible). | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Jaqueline Peschard | 449 | Básicamente no había diferencias ideológicas, eran básicamente de la naturaleza del IFAI. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Jaqueline Peschard | 461 | Si hubo un acompañamiento de las organizaciones de la sociedad civil, diciendo... (inaudible) | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Jaqueline Peschard | 477 | Yo creo que una cosa que ayudo fue que en 2010 Obama llega con ideas de Gobierno Abierto, entonces lanza una convocatoria de una alianza multilateral de muchos países alrededor de la idea de Gobierno Abierto y que es transparentar pero también transparentar las leyes hacerlas accesibles utilizando todos los mecanismos de la comunicación. | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Jaqueline Peschard | 480 | entonces esto también es un elemento... entonces por ejemplo la India era un promotor originario y después dijo "no yo no quiero nada que ver con transparencia interna, no queremos eso" (inaudible) aunque era un compromiso voluntario, era una alianza voluntaria (inaudible) una vez que Calderón firmo y ya se amolaron, (inaudible) | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Jaqueline Peschard | 489 | Para la reforma de 2014 la verdad es que el IFAI estuvo trabajando en conjunto con académicos y organizaciones sociales para la reforma, para darle autonomía, | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Jaqueline Peschard | 494 | valía la pena que el Senado presentara la iniciativa... por eso no se hace con el gobierno pero ya estaba en la agenda, entonces llega Peña Nieto y una de sus propuestas con la anticorrupción y la transparencia y bueno la anticorrupción ahorita está detenida (inaudible). | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Jaqueline Peschard | 510 | Si se ha aprendido, tan aprendido que hay una masa crítica muy fuerte en la sociedad civil. (inaudible) | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Jaqueline Peschard | 511 | En la reforma de 2014 el proceso paso del Senado casi de manera ejemplar, el proceso que está registrado fue muy transparente muy pacífica y participativa, la Comisión que encabezaba Raúl Cervantes (inaudible) y un dictamen muy favorable a ojos de los institutos de transparencia, de la sociedad civil, de los académicos y todos. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Jaqueline Peschard | 515 | Y fue la sociedad civil organizada compacta en el tema de transparencia, la Red por la Rendición de Cuentas la más importante, pero también "México infórmate", el "Colectivo por la transparencia", | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Jaqueline Peschard | 516 | Así como en el Senado hay campeones por la transparencia, Laura por ejemplo, Corral, son actores muy fuertes y bueno medio se suman algunos del PRI, del PRD Encinas, Ríos Piter, o sea porque es conveniente pero en la Cámara de Diputados (inaudible) no no no. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Jaqueline Peschard | 517 | Fue la sociedad civil organizada... (inaudible) | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| María Marván | 523 | Esta masa crítica la que después ya no participa directamente Sergio Aguayo, pero se venía conformando que es básicamente el núcleo de lo lo que sería después el grupo "Oaxaca", hasta donde entiendo, visita a todos los candidatos a la presidencia, Labastida, Fox, Cuahutemoc Cárdenas , a proponerles que de llegar al poder hagan una ley de transparencia y acceso a la información documental. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |

| | | | | | |
|--------------|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------|------------------------------|
| María Marván | 524 | No después ya no aparece Sergio Aguayo, no sé porque el primero presenta el amparo y ya después ya no decide formar parte de lo que nació como grupo Oaxaca, que entra directamente a la discusión de los borradores de la ley, hay un elemento que es importante, | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| María Marván | 526 | Y Cuando digo Partidos no me refiero al PRI, me refiero al PAN y al PSUM, cuando gana Fox , toma en serio el tema de agenda, entre otras cosas porque Sergio López Ayllón entra a trabajar a la comisión federal de mejora regulatoria y desde ahí no sé si por órdenes de presidencia, no lo sé, o iniciativa propia o por órdenes de Carlos Arce que era su jefe o directamente de presidencia Ramón Muñoz ,Comienzan A Trabajar el borrador de la ley a fin de poderlo presentar | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| María Marván | 529 | de Hecho el primer diseño legal los incluye pero no los incluye es decir de 63 artículos, 58 y no estoy segura pero la gran mayoría son para admiración publica federal, toda la lógica lleva la administración pública federal, al mero final por presión del grupo "OAXACA" se decide meter a todos los demás, | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | Interpretación del derecho |
| María Marván | 532 | Y que fue impulsado por el grupo Oaxaca. Del grupo Oaxaca yo creo que vale la pena señalar algunos intelectuales que importan entre ellos Issa Luna, entre ellos Jorge Islas, Escobedo ,Juan algo Escobedo, Ernesto Villanueva, | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| María Marván | 533 | y fundamentalmente como grandes promotores como son el periódico Universal y el Grupo Reforma de hecho son los periódicos que tiene hasta la fecha los mejores reporteros entrenados en este tema, | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| María Marván | 535 | En el caso del universal que era más una puesta de error que propiamente de Ealy Ortiz pero son impresiones tampoco lo podría yo firmar lo que es cierto es que son los únicos dos periódicos que sistemáticamente le han dado seguimiento al tema, y que sistemáticamente han tenido reporteros entrenados para hacer solicitudes y que les premian los reportajes , no sé si se los premian con dinero pero se los premian publicándolas las notas dándoles 8 columnas reportajes que hacen a partir de solicitud fundamental son los dos , | COALICIONES | Aprendizaje | |
| María Marván | 543 | ya con los primeros comisionados nombrados y yo llegue tarde a esa discusión porque yo fui la última comisionada que nombraron dijeron, la verdad si no tenemos claridad sobre la autonomía y la fuerza que va a tener la institución que pasa desde la cuestión jurídica que se aclaró en el decreto, hasta el nivel de salario que iban a tener los comisionados la verdad es que esto no va a funcionar entonces ahí había mucha presión a lo cual se sumó también el grupo OAXACA. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | Autonomía del órgano garante |
| María Marván | 545 | Yo aquí más bien se lo plantearía al revés hubo la intención clara y expresa de los primeros cinco comisionados de buscar el apoyo internacional a fin de que el tema se volviera relevante | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| María Marván | 546 | Muy a principios 2003, no le voy a poder precisar la fecha,pero en los primeros meses de 2003, vamos a ponerle primer semestre, esto hasta lo puede encontrar en internet, hubo una reunión internacional de "Comisionados de acceso de información" en Sudáfrica, a esa reunión fue el comisionado José Octavio López Presa con la idea de que México tiene "mail", ya tiene institución dedicada y le interesa tener un papel en esto | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| María Marván | 547 | para suerte de México quien iba a hacer el encuentro a finales del 2004 principios del 2005 no recuerdo que país era, anuncio en Sudáfrica que no iba a poder hacerlo, y José Octavio López Presa con consentimiento de todos los comisionados propuso a México y fue aceptada el que México fuera anfitrión y se hiciera el tema y se llevara a cabo la "Info Cancún" principios de febrero en 2005 | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| María Marván | 548 | ahí una de las principales preocupaciones que teníamos los comisionados era la de darle relevancia internacional para que se conociera en todo el mundo que México estaba haciendo esto, en ese sentido fue una buena puesta, | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| María Marván | 549 | inclusive estuvimos en el año de preparación en contacto muy cercano yo como comisionada presidenta con Ramón Muñoz y convencimos al presidente de que fuera a Cancún, lo cual le dio mayor relevancia, y es un poco extraño porque finalmente una política de transparencia y acceso a la información dicho con todas sus letras es política de contra-poder, el hecho que fuera el presidente a inaugurar a decir mi gabinete está comprometido con esto y yo les voy a dar la orden de que si hagan caso, fue muy importante. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| María Marván | 552 | Al principio estuvo hospedado el sistema creo que así se llama en los "Servidores de función pública", porque empezamos a desarrollar el sistema sin presupuesto, con todo el apoyo de Función Pública y eso es importante decirlo, | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |

| | | | | | |
|--------------|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------|--|
| María Marván | 553 | le toco un tiempo muy corto a Barrios, Pancho Barrios y luego entro Eduardo Romero Ramos cuando le planteamos que queríamos hacer el sistema, José Octavio López Presa había sido subsecretario de SECODAM cuando se creó el sistema de COMPRANET y sabía mucho de informática, es de formación Actuario y dijo "sobre esa plataforma podemos montar un sistema que sirva para gestionar todas las solicitudes", entonces la apuesta de Función Pública fue a que si funcionara, se acababa ya de convertir en SFP y nos prestó recursos humanos y materiales para desarrollar el sistema y además hospedó el sistema casi hasta el final del sexenio , | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| María Marván | 559 | la verdad nuestra preocupación se vio liberada el primer mes, recuerdo las cifras de los primeros días, los primero 7 días recibimos más de 1000 solicitudes cada día que no se esperaba en absoluto pero que había todo un grupo Oaxaca afuera diciendo ya tenemos las ley ahora vamos a utilizarla. | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| María Marván | 560 | entre el grupo Oaxaca que ayuda a impulsar toda la lógica de la ley y que le da seguimiento al instituto de manera permanente hoy el grupo Oaxaca ya no existe pero instituciones como si "FUNDAR", en fin, varias ONG, todas las que estuvieron trabajando ahora con el senado le han dado seguimiento puntual y tienen un colectivo en el cual apoyan pero exigen, siempre han apoyado pero siempre han exigido | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| María Marván | 561 | parte de esos primeros solicitantes ahí estaban porque estaban ansiando el tener la posibilidad de hacerlo, ¿qué es lo siguiente que le da fuerza al instituto? con toda honestidad, la respuesta que empezaron a recibir de los comisionados | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| María Marván | 566 | Primero a todo lo que era cumplir con las obligaciones de transparencia. Todo el primer año nos dedicamos a dar conferencias, inclusive desde que empezamos a funcionar y antes de que se pudiera hacer la primera solicitud que ahí tuvimos como 6 meses, a dar conferencias en donde invitábamos a la gente a preguntar , ya tiene usted la unidad de enlace a presionar para que realmente vieran que esto iba enserio | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| María Marván | 584 | sería muy injusto decir que todos tenían resistencia pero tampoco podemos decir que todos eran aliados, y el hecho de que de presidencia estuvieron recibiendo constantemente el mensaje "al presidente Fox esto le interesa y esto va en serio", la verdad es que era una gran ayuda. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| María Marván | 585 | recuerdo que alguna vez en que el presidente Fox iba a tener una reunión de gabinete en donde iba a tener a todos los secretarios ,la primera fue de gabinete y la segunda de empleados... y nos invitó al IFAI y delante de los secretarios dijo esto para mí es una preocupación, fuimos a Los Pinos, evidentemente no estuvimos en toda la reunión del gabinete, me acuerdo que estuvimos al principio, después nos despidieron, la verdad es que esos fueron momentos clave en donde el mensaje no podía ser más claro y eso ayudo muchísimo, | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| María Marván | 591 | Es que se realizaron junto con el CIDE. Yo creo que los tres primeros se hicieron con el CIDE. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| María Marván | 593 | En una idea genial de uno de los directores del ifai avalada por todos los consejeros impulsada por todos los consejeros y trabajada con nuestra presencia en los diferentes estados, se invitó a Amalia García Gobernadora de Zacatecas ,Reynoso Femat gobernador de Aguascalientes y a Baeza de Chihuahua a que ellos tres fueran los champions de la iniciativa y la compraron, le diría yo con más astucia política Baeza y Amalia que el propio Reynoso, Reynoso abandono la iniciativa muy rápido pero finalmente dio su firma, | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| María Marván | 595 | Es una estrategia que nace del IFAI, que compran los gobernadores y le dan toda la fuerza | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| María Marván | 596 | Y es hasta dónde se le la primera y única iniciativa constitucional en la que se presentan 3 gobernadores a la instancia correspondiente del congreso porque no recuerdo si fue a la comisión o si fue a la junta de coordinación política a decirle traemos esta iniciativa quien la hace suya, evidentemente nadie iba a decir que no porque además nos hicimos acompañar d los medios de comunicación , | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| María Marván | 597 | Fueron los 3 gobernadores, estaba el IFAI presente y al día siguiente los medios de comunicación decían vinieron estos 3 gobernadores a presentar esta iniciativa , | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| María Marván | 616 | Desde mi perspectiva uno de los actores a los que nadie le da reconocimiento que fue fundamental para que esto funcionara fue Eduardo Romero Ramos, ya decía yo del apoyo que tuvo el IFAI del famoso SISI que después se llamo Infomex y que antes de que el saliera de secretario le dio el programa completo al IFAI, inclusive hicimos una ceremonia el programa se había quedado hospedado en Función Pública y antes de que terminara Fox el sexenio le entrego al IFAI a que asumiera la responsabilidad total del programa completo y desde entonces ya está en el IFAI. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |

| | | | | | |
|----------------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------|----------------------------|
| María Marván | 622 | Se fue formando una masa crítica que se convirtió en muy exigente y eso fue muy interesante y allí el acompañamiento de organizaciones como "Fundar" "el colectivo por la transparencia" ha sido fundamental | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| María Marván | 629 | Para bien y para mal. Ha habido un aprendizaje, tenemos elementos muy exigentes tenemos, hemos aprendido a hacer versiones públicas en este país no existían, | COALICIONES | Aprendizaje | |
| María Marván | 641 | un papel muy importante fue el acompañamiento de los periódicos fue positiva, las televisoras nunca se metieron mucho en el tema, no le voy a decir que nunca pero rarísima vez llegamos a la televisión no le voy a decir que nunca pero rarísima. | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Cecilia Azuara | 651 | Esto es ya como una culminación de otras interpretaciones que ya se venían dando en la academia porque nosotros teníamos por ejemplo, reconocíamos la validez de la Convención americana de Derechos Humanos en donde claramente se interpreta el derecho a la información bajo dos vertientes: la libertad de expresarse y de obtener de solicitar, pedir y difundir información. | COALICIONES | Influencia Internacional | Interpretación del derecho |
| Cecilia Azuara | 655 | estaba la cuestión del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que también estamos adheridos a él y que también estaba especificado como en la Convención Americana de DH el derecho o la libertad de pedir difundir y solicitar información. | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Cecilia Azuara | 667 | Si hubo yo creo muchas variables internacionales, me voy a la siguiente pregunta: En la OEA, en la Convención Americana de DH en ese marco se formó un mecanismo anticorrupción en el que participaban todos los países que suscriben la convención, el mecanismo fue muy interesante yo creo que subsiste, la verdad es que yo estaba muy metida en eso en aquel entonces, yo estaba en Función Pública, y ahí se llevaba el tema. | COALICIONES | Influencia Internacional | Corrupción |
| Cecilia Azuara | 668 | Fue un Mecanismo de Seguimiento Interamericano Contra la Corrupción una cosa así pero si lo buscas en internet es algo así como MESICIC este mecanismo que era al amparo de la Convención Americana de Derechos Humanos tenía que ver con cómo puedo hacer que se garantice la lucha contra la corrupción en los países americanos, | COALICIONES | Influencia Internacional | Corrupción |
| Cecilia Azuara | 669 | entonces consistía en que todos los países se evaluaban unos a otros bajo un cuestionario que se elaboró por todos los países que conformaban el mecanismo y entonces era una forma muy objetiva de evaluarlo porque tú le decías que leyes tenía y una serie de preguntas que llevaba a tener un estado general de las cosas al final y a partir de ahí emitías recomendaciones. | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Cecilia Azuara | 671 | Si bien otras cosas teníamos muy avanzadas, y ahí íbamos en el rumbo correcto, en el tema de transparencia era nulo, yo creo que uno de los detonantes también es que figuras internacionales de este tipo ya dejaban en clara desventaja a México respecto de otros países porque no teníamos un marco jurídico que propiciara la transparencia, | COALICIONES | Influencia Internacional | Marco legal insuficiente |
| Cecilia Azuara | 673 | yo creo que puedes encontrar el reporte incluye el cuestionario en la página de la OEA, creo que el mecanismo sigue vigente, estoy muy desconectada del tema, si no está vigente debe estar como histórico porque fue un periodo de evaluación de todos los países adheridos a la Convención y que acordaron de mutuo acuerdo generar este mecanismo para evaluarse. | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Cecilia Azuara | 676 | Los actores precursores del tema que le dieron visibilidad política. Es este además un tema interesante en el aspecto de la participación de la sociedad civil porque un grupo, supongo que lo has oído, el Grupo Oaxaca, que fue un impulsor importante y le dio mucha visibilidad al tema | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Cecilia Azuara | 677 | y que además logró que los legisladores hicieran suyo un proyecto que habían trabajado como muy inédito, a lo mejor el Congreso tenía pláticas con Orgs de la sociedad civil pero así que les entregaron un proyecto y que lo hicieran tal cual suyo pues era como muy novedoso entonces por supuesto de parte de la sociedad civil le dieron mucha visibilidad política ese grupo Oaxaca. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Cecilia Azuara | 678 | Como era un tema de campaña de Fox, fue un tema que no abandonó, la realidad es que estuvo trabajando desde sus primeros días de gobierno mediante instrucción a tres secretarías fue para fundamentalmente trabajar en un proyecto de ley y fue a Gobernación, COFEMER y a la Función Pública. | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Cecilia Azuara | 682 | De ese grupo salió un proyecto de ley que se presentó pues un par de días después que la del Grupo Oaxaca y la otra que se presentó fue la que elaboró Barbosa Huerta que hoy es el Pdte del Senado que esa si te puedo decir que era muy básica, pero bueno era un esfuerzo finalmente dentro del Congreso. A partir de esas tres sale la que ya se conoce como Ley Federal de Acceso a la Información. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |

| | | | | | |
|----------------|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------|--|
| Cecilia Azuara | 683 | Esos foros... nosotros hicimos uno en Monterrey, Gobernación hizo uno el de Guadalajara, COFEMER el de México y el DF y hubo otro. La intención era, o sea, se presentó un proyecto, se mandó a actores clave y se organizaron estos foros de consulta para recibir opiniones sobre los aspectos más relevantes. Más que un proyecto... o sea... órgano garante, naturaleza jurídica ¿debe ser autónomo constitucional o no? y entonces recibían comentarios de eso. | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Cecilia Azuara | 686 | la verdad es que nunca fue así y tan no fue así que tu puedes comprar el proyecto de presentó el ejecutivo y el del grupo Oaxaca y las diferencias de fondo son mínimas, había una gran intención, sería, porque el proyecto fuera novedoso. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Cecilia Azuara | 687 | Y mucho de lo que quedó al final en la Ley fue del proyecto del ejecutivo y no con eso quiero descalificar al Grupo Oaxaca, sino que te estoy diciendo que trabajamos con una estructura distinta, con jurídicos, viendo los pros y los contras, viendo como podía... | COALICIONES | Otras | |
| Cecilia Azuara | 688 | A lo mejor el grupo Oaxaca decía que "esto no sea impugnabile" no pues si no es impugnabile corres este riesgo y te la declara inconstitucional... La verdad es que son proyectos que yo creo que al final del día los ve uno a lo largo del tiempo y son proyectos que persiguen lo mismo con cosas buenas y malas en la misma medida no te puedo decir que el del ejecutivo era una farsa porque no lo fue nunca y yo creo que se complementaron bien al final pues de ahí surge la Ley. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Cecilia Azuara | 690 | por eso yo sería incapaz de descalificar al grupo Oaxaca porque me parece que es innedito que un grupo d la sociedad civil se haya organizado para hacer una ley y que esa ley fuera adoptada tal cual por el legislativo para impulsarla. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Cecilia Azuara | 692 | entonces la presión del grupo Oaxaca hizo que el Congreso trabajara y votaran prácticamente por unanimidad el proyecto (si si) con algunas abstenciones, pero ningún voto en contra, | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Cecilia Azuara | 695 | Al final incluso tuvimos mesas de trabajo conjuntas o sea, cuando se presentan los dos proyectos, había una relación con muchas diferencias, muy rispida porque el grupo Oaxaca le pegaba al ejecutivo, el ejecutivo defendía su proyecto. Los legisladores casi casi dijeron, sentémonos juntos y vamos a ver cuáles son las grandes diferencias y uno de los negociadores más importantes fue Javier Laine, Consejero Jurídico adjunto que tenía muy claro el proyecto y tenía muy clara la encomienda directa del Presidente. | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Cecilia Azuara | 696 | La verdad es que las diferencias eran mínimas, yo la verdad que recuerde y lo recordará mejor en su artículo Sergio, pero era la naturaleza del órgano garante, la afirmativa ficta en caso de silencio de la autoridad que ahorita te explico en qué versaba esa diferencia porque es muy técnica y la tercera era...quizas esas dos | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Cecilia Azuara | 699 | y en segundo lugar también estos mismos actores que habían presionado por tener una ley, como organismos internacionales, | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Cecilia Azuara | 713 | La inatacabilidad puede ser que fuera muy discutida, al final se quedó como inatacable, pero creo que las dos diferencias eran esas dos y tienen una explicación: se quedó como que no tenía autonomía constitucional y al final se quedó la positiva y fue una especie de negociación. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Cecilia Azuara | 737 | Si eran variedades secundarias, estoy convencida de eso, lo que yo creo es que era una posición política la que tenía el grupo Oaxaca y lo hizo muy bien, hizo mucho ruido y presión pero poco, la verdad es que las diferencias no eran de fondo y te digo, puedes comparar los dos proyectos que están publicados, debes encontrarlos en la página del Congreso, en la de Diputados que fue la de origen, y verás que son proyectos muy similares de fondo. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Cecilia Azuara | 738 | Y sin embargo, al menos dentro del grupo de trabajo del ejecutivo no había simulación, o sea, la instrucción era, haz una ley que esté a la vanguardia en el Mundo, que te puedo decir, está posicionada internacionalmente como una buena ley esa fue la instrucción de Presidencia. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Cecilia Azuara | 739 | A la propuesta que consenso se llegó al finalmente a partir de los tres proyectos, el del grupo Oaxaca, el del ejecutivo y el que presentó Miguel Barbosa siento un poco para no hacerle desaire porque era una ley muy básica | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Cecilia Azuara | 740 | pero al final del día se dieron un par de reuniones entre ejecutivo, grupo Oaxaca y los legisladores de la comisión que estaba el que es ahora Senador... Javier Corral, estaba super metido, estaba Armando Salinas, entre ellos organizaron unas mesas de trabajo se discutieron los temas más álgidos | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Cecilia Azuara | 741 | y pues si bien no te puedo decir que se tomaron acuerdos porque es facultad del legislativo tomar una decisión al final y oyendo las posiciones al final le dio la afirmativa ficta al Grupo Oaxaca y la naturaleza jurídica al gobierno. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Cecilia Azuara | 760 | Eso por una parte, por otra, es distinto el haber sido impulsor de una ley como lo fue Vicente Fox en donde la instrucción era "cúmplase" | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |

| | | | | | |
|---------------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------|--|
| Issa Luna Pla | 784 | Entonces la política de la agenda de transparencia surge a partir de una exigencia económica y comercial en la que en México tendría que estar para acceder a ese tipo de grupos y mercados en la OCDE por ejemplo y el FMI y el BM. Surge como un tema de agenda de gobierno moderna. | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Issa Luna Pla | 790 | la manera de frasearlo tuvo que ver con la intervención de los actores desde luego entonces los actores que intervinieron en esta fase del proceso fueron principalmente los medios de comunicación impresos; | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Issa Luna Pla | 793 | los periódicos principales que intervinieron como actores en este proceso en el año 2001 fueron REFORMA, EL UNIVERSAL y LA JORNADA que son los tres periódicos de mayor circulación y diferentes ideologías y contrastantes ideologías que no se habían juntado nunca para una acción de esta naturaleza sino solo se juntaron en esta porque encontraron que valdría la pena pues regular el mercado de las fuentes de información gubernamental y tener todos el mismo acceso a esa misma información. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Issa Luna Pla | 795 | En ese momento entran también actores como los académicos o los expertos a aportar estudios de derecho comparado sobre cómo se estaba regulando el acceso a la información en otros países y que es lo que se había hecho en México como interpretación al artículo 6to constitucional hasta ese momento | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Issa Luna Pla | 796 | y lo que esos actores aportaron en ese debate fue darle contenido a la estrategia para la legislación y decir qué es lo que se va a legislar, como se va a legislar, y de qué manera se puede proteger en un ámbito constitucional que brinde mucha mayor seguridad jurídica, por lo cual se entendió que desde ese punto de vista esta tema se tenía que promover como un derecho fundamental y no como una política gubernamental, | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Issa Luna Pla | 798 | La coalición que se formó entre estos actores que fueron los expertos y los medios de comunicación de la prensa, fue una coalición que se denominó grupo Oaxaca y que yo describo todo su funcionamiento y (inaudible) el movimiento de derecho al acceso a la información. | COALICIONES | Otras | |
| Issa Luna Pla | 803 | Otro de los actores que intervinieron dentro de este momento fueron las ONG internacionales o fundaciones, que estaban pues digamos alineadas a los intereses del Banco Mundial y el FMI pero también alineadas con los intereses de las Orgs de defensa de derechos humanos y esas organizaciones internacionales tuvieron mucha influencia al poner estándares de cómo se debería legislar en México a partir de la forma en la que se legislaba en otros países. Fundaciones como H... Foundation, Open Society Institute, National Endorsment for Democracy de EUA. | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Issa Luna Pla | 804 | Y finalmente en la coalición del grupo Oaxaca también se dieron involucrados diversos legisladores que fue muy interesante porque en el momento en el que se discutió la legislación, los legisladores jugaron un papel muy importante de apoyar esta iniciativa que provenía de la ciudadanía. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Issa Luna Pla | 809 | y por lo tanto pues era una diferencia que se tenía que conciliar en el texto de la ley estableciendo tanto un proceso administrativo como también un proceso de defensoría de derecho humano en el cual tendría que existir un órgano garante y la ley refleja esas dos posturas ideológicas. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Issa Luna Pla | 815 | sin embargo en esto tuvieron mucho efecto o mucha influencia los legisladores en el sentido de darle beneficio a la iniciativa del grupo Oaxaca por encima de la iniciativa del ejecutivo federal y eso tenía que ver con un congreso dividido que no era del mismo partido que el partido en el poder. | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Issa Luna Pla | 824 | Los factores que facilitaron todo esto pues fue también que el ejecutivo a través de una voluntad política del Presidente y de una orden de implementar esta norma lo antes posible, pes adecuar sus estructuras y sus ordenamientos para poder incluir esta política. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Issa Luna Pla | 825 | Facilitó también la implementación de la norma que en aquel momento empezaron a ser muy fuertes las ONG que promovían este derecho y ayudaron a capacitar a funcionarios públicos que ya habían sido nombrados como unidades de enlace y ayudaron a que ellos mismos se organizaran e intercambiaran experiencias para poder instalar sus propias oficinas de información. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Issa Luna Pla | 826 | Ayudó y facilitó la implementación de esa ley... decíamos que en ese entonces en 2003, traía un marcate personal porque además de que se creó un órgano garante de esta materia en el ejecutivo que fue el IFAI, las ONG no dejaron de monitorear este tema y cada vez construyeron, imitando lo que se estaba haciendo en otros países, instrumentos de observación y monitoreo cada vez más complejos para analizar la implementación, | COALICIONES | Aprendizaje | |

| | | | | | |
|-------------------------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------|----------------------------|
| Issa Luna Pla | 827 | esto no sucede en cualquier política, de ahí que coincido en que es sui generis porque ya existía esta sociedad civil organizada que estaba viajando para conocer las experiencias internacionales, intercambiando y construyendo mecanismos de evaluación y monitoreo mucho más complejos que otras ONG en otro caso. | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Issa Luna Pla | 834 | En resumen el aprendizaje, si te refieres a los actores relevantes a los servidores públicos y cómo cambió la cultura política esta implementación, lo que puedo decir es que se dieron cuenta de que es un tema costoso, de que hay una sobrevaloración de los resultados que se pueden obtener a través de esta ley de transparencia en realidad, | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Issa Luna Pla | 837 | porque la información que se requiere abrir implica otra reforma que son más complejas de lo que ellos se imaginaron por ejemplo, hacer reformas fiscales, hacer reformas institucionales, hacer más eficientes sus auditorías y sus contralorías, | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 846 | hay algo que no se dice mucho pero que es muy importante y es que si hubo digamos que señalamientos o ciertas presiones pero si señalamientos por parte de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el BID, en el sentido de que querían que México fuera mucho más abierto, más transparente porque esto iba a generar digamos mayores posibilidades de competencia en términos económicos, | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 860 | Si yo te diría en la parte económica pero no solo eso, en realidad ya había, algo que me llama mucho la atención ya había muchos compromisos que había adoptado México y que había firmado México en los pactos internacionales parte de los Derechos Civiles, Derechos políticos Civiles de 1966 si no mal recuerdo, | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 862 | aquí lo interesante de eso y que de alguna manera se toca también en este texto es él porque nos tardamos tanto, entonces si era un mecanismo de Impulso Democrático; que muchos organismos internacionales que están vigilantes digamos del sistema democrático en México existiera esta apertura. | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 863 | Yo creo que había muchas voces por parte de académicos, | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 864 | y voces internacionales | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 865 | de pronto se conformó este famosísimo grupo OAXACA, que no era más que la convergencia de múltiples voluntades en un mismo sentido, | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 866 | en este grupo Oaxaca estaban académicos, intelectuales, medios de comunicación | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 867 | a eso se sumó el gobierno entrante hay que decirlo así que tuvo la visión no sólo de tener el tema e incluso empujarlo, | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 868 | que esto ayudo mucho porque pudo haber varias iniciativas pero si el gobierno no las hubiera impulsado, ahí hubiéramos quedado. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 869 | En mucho hay que agradecerle al grupo Oaxaca pero esto yo diría que hay alguien que merece un reconocimiento especial y que es el Doctor López Ayllón porque él desde 1982 si no me equivoco en un texto que le publicó Miguel Ángel Porrúa yo me acuerdo que en esa época yo lo leí en el 88 u 84, él hablaba de la transparencia gubernamental, del acceso a la información, de la libertad, no solo como libertad no solo de prensa y expresión sino iba más allá. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | Interpretación del derecho |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 870 | entonces, él es por supuesto uno de los que empujaron la pluma por parte del gobierno y por otro lado digamos por el grupo Oaxaca quienes llevaron la pluma fueron Juan Francisco Escobedo y el abogado, el que después fue abogado general de la UNAM Jorge Islas, | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 871 | hay un texto que vale la pena que yo te recomiendo que es de Escobedo apenas lo publicó apenas hace un par de años de editorial Miguel Ángel Porrúa que se llama "La invención de la transparencia", publicado por Porrúa en 2011-2012. Igual él da digamos una visión desde su mirilla de cómo fue que se construyó esta política. | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 888 | de pronto fue ganar-ganar ahí yo diría que se convirtieron en cuestiones de matiz y color unos querían que fuera un órgano digamos dependiente del poder ejecutivo, en algunos casos se quería que fuera unipersonal que fuera tres o cinco consejeros, en fin ahí había estos puntos de matiz yo creo que al final del día pues la verdad es que aprobaron la primer ley de transparencia que es una de las mejores leyes incluso hoy, las mejores leyes a nivel internacional y eso hay que agradecerse a todos los actores ahí si yo no le regatearía a nadie. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |

| | | | | | |
|-------------------------------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------|--|
| Ángel Trinidad Zaldivar | 889 | Y si las había, diferencias ideológicas de fondo, pues no las expresaban en público no ya que era políticamente incorrecto que alguien se opusiera a que se abriera el gobierno, seguramente las tenían y tenían sus recelos respecto de la materia pero pues se vería muy complicado que alguien se atreviera a salir y decir "Queremos seguir con la opacidad" no | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 907 | así que digamos a partir de ahí, y luego yo estuve muy atento a ver qué sucedía con el tema y de pronto pues me veo con que aprueban la ley y pues en cuanto aprueban la ley yo era en ese momento Secretario Particular de la Secretaría de Turismo y lo que le pedí a la Secretaría de Turismo fue que le dije, oye además de ser secretario particular yo quiero ser el titular de la unidad de enlace para el tema de la transparencia , | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 909 | a partir de ahí generamos una red en vez de mi oficina, generamos una red de titulares de unidades de enlace, esto te lo comento más allá de la anécdota personal y el gusto personal, te lo comento porque esto te lo podría corroborar María Marván, porque yo todo esto lo hice antes de que existiera el IFAI formalmente, ya existía la ley pero todavía no había ifai pero ya había unidades de enlace | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 919 | Yo creo que se dieron muchas batallas, yo pensaría que el ifai logro una batalla importante porque posicionaron el tema en la agenda publica | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 938 | y hoy hay voces todos los días para no dejar morir el tema, académicos, investigadores, articulistas, en las universidades creo que es un tema que no lo han dejado morir | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 950 | hubo muchas reuniones en el senado de la republica previas a esta aprobación de la ley yo te diría incluso un año antes de la aprobación de la ley hubo varios foros en los cuales a mí me tocó participar yo era representante del ifai digamos en esos foros | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 967 | Yo creo que si ha habido aprendizaje por eso mismo es por lo que hace un rato te decía que si hay actores políticos convencidos del tema algunos se van convenciendo sobre la marcha | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 969 | entonces eso dicho por un altísimo funcionario quiere decir que en el momento en que se dan cuenta que tiene virtudes, que tiene ventajas de pronto les resulta útil, | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 970 | ha habido gobernadores con los que platicamos y de pronto nos decían "hombre! para mí ha sido muy útil esto de la transparencia porque si se me acerca alguien a pedirme un contrato pues yo lo que le digo es, si te lo doy nada mas que tienes que estar consiente es que hoy por la ley de transparencia pues el contrato es público" | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Francisco Ciscomani | 994 | Quienes estuvimos en este ejercicio del 96 al año 2000 nos dimos cuenta del gran poder que tenía la transparencia regulatoria y peleamos que este ejercicio podía ser trasladado a un esquema de acceso a la información en dos vertientes: la vertiente se solicitar y acceder a información que es la vertiente tradicional es el típico "freedom of information act" en EUA y la parte de transparencia, digamos, obligaciones de transparencia que per se tienen que estar disponibles para el público y en línea. | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Francisco Ciscomani | 997 | Sergio López Ayllón y un grupo eso me incluye a mí, trabajamos en una ley de transparencia que creaba una Comisión de Garantías donde estos notables son o eran como los comisionados y cuando lanzamos la iniciativa probablemente nos adelantamos a las intenciones del grupo Oaxaca. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Francisco Ciscomani | 999 | Ese grupo fue la voz de la sociedad civil que contribuyó en gran medida a hacer la presión correspondiente en el Congreso particularmente en la Cámara de Diputados, para que pudiéramos tener una pieza de legislación moderna, que tuviera básicamente todos los aspectos que requería una ley de transparencia, | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Francisco Ciscomani | 1000 | de ahí se transformó la Comisión de Garantías en un órgano colegiado que iba a ser el pleno del órgano garante que en ese momento no sabíamos cómo se iba a llamar, si te fijas la Ley de Transparencia refiere a un órgano pero no dice que naturaleza tiene. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Francisco Ciscomani | 1011 | no podemos ahorita tomar la decisión de ir hacia una reforma constitucional que le de autonomía constitucional al instituto, tenemos que ser adultos y haber operado al menos 10 años para que un instituto como ese tenga la autonomía constitucional que ustedes ofrecen. | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Francisco Ciscomani | 1013 | Es más importante, decía yo, temperar disciplinas a nivel constitucional de transparencia y acceso a la información pública, es decir, fijar un piso, una base, de cuáles son los mínimos indispensables que deben cumplir las autoridades ante el ciudadano en esta materia, que darle autonomía al instituto, sobre todo en un régimen federalista. | COALICIONES | Aprendizaje | |

| | | | | | |
|---------------------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------|-----------------------------|
| Francisco Ciscomani | 1020 | Lo demás me parecía mi aspiración burocrática. Tu y yo conocemos muchos funcionarios que lo que quieren es autonomía, pero la autonomía ¿para qué? si no tienes herramientas para ejercer tu autonomía, no tienes dinero por ejemplo, no tienes las atribuciones correspondientes... serás mu autónomo pero sin margen de acción. Por eso la evolución fue así: piso firme para todos y luego autonomía en 2013-2014. | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Francisco Ciscomani | 1030 | realmente lo que ha tenido es decir, oye, ¿cómo puede ser posible que Oaxaca no tenga o falten maestros y tengan uno cada 80 alumnos cuando tienen un millón 200 mil alumnos? Pues debe haber 13 alumnos por maestro, ¿conde están los otros? Entonces ellos empiezan a detectar que aquí puede haber muchos aviadores o gente dedicada a otras actividades o están comisionados y la transparencia evoluciona, | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Francisco Ciscomani | 1043 | Yo creo que el tema en la agenda publica, si se atendió un problema más que nada de rendición de cuentas pero la transparencia tuvo efectos inusitados, económicos, políticos, sociales, en el uso y ejercicio del derecho, | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Francisco Ciscomani | 1066 | esa información tiene su impacto entre los actores, es un contexto de competencia económica, de competencia política también porque es un contexto liberal donde las fuerzas están sueltas, | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Francisco Ciscomani | 1071 | La relevancia se la dan los medios de comunicación, son los que venden los hallazgos de la transparencia. A veces, debo confesarte, lo hacen sacando únicamente los puntos negativos de la transparencia. | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | Interpretación del derecho |
| Francisco Ciscomani | 1078 | entonces yo creo que la relevancia la dan los medios de comunicación porque publican , impactan a la sociedad y la sociedad quiere verla, | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Francisco Ciscomani | 1079 | y son un agente de cambio que me parece que en el medio político, económico, y social que debe permanecer ahí y por mas malas interpretaciones que haga de la información y por mas que se quejen los funcionarios o las grandes empresas por que les pueden sacar de ahí a través de ahí incumplimientos de contratos o de la regulación en materia de medio ambiente, de mujeres de los que tú quieras, son aspectos donde ese mal menor es mejor que no tener nada , | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Francisco Ciscomani | 1080 | me parece que la relevancia si se da en los medios de comunicación y cuando procesan la información, porque la información no sirve de nada si no es procesada, si no la procesas y dices hace dos años había tantos maestros así ahora tantos maestros así o sube el numero de maestros que ingresaron al sistema o concurso .que eso algún día se va a revelar, tienen más obras o tienen nueva doble plaza que aun con la reforma constitucional ingresaron al sistema por la vía de no concurso, y algún día se va hacer público eso, | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Francisco Ciscomani | 1081 | entonces a mi me parece que las variables internacionales que influyen son finalmente todas estas encuestas de percepción que sacan transparencia Mexicana, transparencia Internacional la OCDE, que saca la ONU, | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Francisco Ciscomani | 1082 | pero particularmente hay mecanismos alternos por ejemplo el "Doing Bussiness in Mexico" u otros esquemas donde se habla de transparencia regulatoria si el particular conoce o no sus derechos para poder establecer y operar una empresa o una actividad económica , | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Francisco Ciscomani | 1083 | si hay variables internacionales y las que hoy comandan la transparencia ya no son cuestiones de perfección, ya no son cuestiones de número de solicitudes, de numero de respuestas, y numero de recursos de revisión en el IFAI o en tribunales que resuelven controversias, ahora es transparencia proactiva, datos abiertos al público, | COALICIONES | Influencia Internacional | Interpretación del derecho |
| Francisco Ciscomani | 1095 | La visibilidad política del tema, me parece que el repetir todo el tiempo en sus discursos los gobernantes, los administradores públicos, los candidatos a los distintos puestos a elección popular, la palabra "Transparencia" le da una visibilidad pública al esquema | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Francisco Ciscomani | 1096 | y lo otro es que hay un sin número de problemas que nuestros gobernantes pretenden resolver con transparencia, te dicen que con transparencia eso se va a resolver, y aunque no se resuelva a 100% la visibilidad política del tema la hacen también los propios gobemantes porque se comprometen con el principio de transparencia y te dicen en un año voy a tener un registro de maestros, en dos años voy a tener contabilidad gubernamental y todos acorde y viva ser transparente lo voy a publicar, lo que suena equis catalogo de municipios lo vas a poder ver en una página de internet en el manejo de la finanzas digamos a nivel local. | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | Evasión de la transparencia |
| Francisco Ciscomani | 1097 | Me parece que la visibilidad se la siguen dando los gobernantes y a su vez se la dan los medios de comunicación, como ya comentamos, | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Francisco Ciscomani | 1098 | la otra parte es que entre los actores sigue habiendo "Organizaciones de la Sociedad Civil" que se dedican a temas de transparencia y aquí quiero dividirlos en dos: | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Francisco Ciscomani | 1099 | hay organizaciones de la Sociedad Civil que son especialistas en transparencia | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |

| | | | | | |
|---------------------|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------|----------------------|
| Francisco Ciscomani | 1100 | y hay organizaciones de la sociedad civil que usan la transparencia como parte de su quehacer diario, | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Francisco Ciscomani | 1101 | y que el típico ejemplo es las Organizaciones de donde viene Issa Luna por ejemplo son organizaciones que se dedican a estudiar temas presupuestarios, temas de relevancia de ejercicio de derechos , temas de derechos humanos por ejemplo, y utilizan la transparencia como su mecanismo principal | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Francisco Ciscomani | 1102 | pero también hay otras como México unido Contra la delincuencia o el secuestro que utilizan la estadística, para decir "estamos subiendo o bajando o reporten , no se han reportado realmente el número de incidentes delictivos", Mexicanos primero en el caso de castigo a resultados educativos, por eso estaban tan enojados cuando desaparece ENLACE (inaudible) rendición de cuentas | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Francisco Ciscomani | 1106 | y estos actores tienden a disminuir su papel en la medida de que va avanzando esta administración , me parece que la sociedad civil ha sido echada de lado y que estos factores están más perdidos, que antes que bajo el régimen, unos 12 años del Partido Acción Nacional, donde tenían una interacción directa con servidores públicos, con el Gobierno y accedían y presentaban información todo el tiempo para lograr los impactos que ellos querían para lograr cambios, para lograr que se cambiara la política o que se mejorara . | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Francisco Ciscomani | 1108 | Yo creo que básicamente todos los actores tenían la misma base y estaban de acuerdo, | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Francisco Ciscomani | 1139 | mientras que hay actores , que fueron promotores de la transparencia , ejemplo los de función pública porque les parece que esta es una herramienta indispensable para poder ejercer mejor su función de control. | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Francisco Ciscomani | 1141 | y luego me parece que hubo autores relevantes que por provenir de órganos autónomos y haber pasado por ahí fueron grandes promotores una de ellos es Alonso Lujambio , que a su paso en el IFE y luego en el IFAI y luego en Educación, teniendo una área como yo que va planchando y pegando sacando cosas... la diferencia es que no éramos transparentes porque era una especie de vocación o religión sabíamos que la única manera -y eso se lo puedes preguntar a tu hermano- es diciendo qué está mal y qué está bien y a veces tenía un costo político enorme, | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Francisco Ciscomani | 1145 | la transparencia te sirve para promover el cambio y ponerlo dentro del (inaudible) y sumas actores en pro de eso, | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Francisco Ciscomani | 1154 | El tema de transparencia para Fox era parte de una agenda ciudadana y el apretó, era un presidente que provenía de los ciudadanos los ciudadanos votaron por el, panistas y no panistas , muchísimos no panistas, | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Francisco Ciscomani | 1160 | también nuestro documento de los máximos era el que habíamos entregado a la cámara de diputados y habíamos socializado con los principales actores políticos y de administración pública de la época,, las secretarías de ese momento , gobernación , | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Francisco Ciscomani | 1162 | si al irnos a educación lo único que si anduve promoviendo era que la reforma en materia de datos personales y que era una realidad, y que era una ley nacional de protección de datos en posesión particulares , eso si nos hacía falta, depende de los actores, la sociedad civil también empezó a hacer uso de la transparencia , y dejo de lado más la parte de solicitudes y como sabes es ya prácticamente ya de otra época y nos fuimos más sobre datos abiertos al público buenas prácticas y cuestiones de esas | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Francisco Ciscomani | 1172 | yo creo que eso ya forma parte de la agenda de todos, | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Francisco Ciscomani | 1175 | me parece que hay un gran aprendizaje principalmente en la función pública federal y en este tipo de servidores públicos de nivel medio hacia abajo , | COALICIONES | Aprendizaje | Resistencia cultural |
| Francisco Ciscomani | 1176 | garantizar que eso va a continuar me parece que ya está en todas partes, siempre va a haber algo que se haga transparente de un lado y del otro , si mañana la Auditoría Superior de la Federación como es el caso que hay ahora dice que los estados han malversado fondos y etc vendrán los especialistas y los periodistas a pedir información sobre ese Estado y preguntaran que paso , si hicieron las autoridades si denunciaron o no este hecho , se empieza a hacer también un acicate con respecto al incumplimiento también en una relación federación-entidad federativa. | COALICIONES | Aprendizaje | |

| | | | | | |
|---------------------|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------|--------------------------|
| Francisco Ciscomani | 1178 | a finales de los años 90's y una vez que accedimos a la OCDE todos los estudios que había sobre los reguladores y las regulación de industrias complejas como telecomunicaciones competencia, energía venía con el punto de que se requería darle mayor transparencia a los mercados y a las decisiones de los gobernadores y a las compras gubernamentales etc, y eso daba como consecuencia que se generara una corriente al interior de la administración | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Francisco Ciscomani | 1181 | me parece que eso México está llamado a ser el líder por lo menos de América Latina, y por lo menos de América latina y de lo que llamamos Iberoamérica entre España y Portugal no tiene nada que hacer España... | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Amalia García | 1193 | Y en los años 90's yo participe con varias de estas organizaciones, una por ejemplo, que puso en el centro la importancia de la rendición de cuentas, accountability que era 20 Compromisos por la Democracia, el grupo 20 Compromisos por la Democracia estaba conformado por personas de diversas preferencias políticas pero lo que lo cohesionaba era su coincidencia en torno a la necesidad de que México se democratizara y también de que se crearan instituciones que obligaran a la rendición de cuentas. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Amalia García | 1194 | Me parece importante subrayarlo porque el antecedente fue muy relevante, también es pertinente señalar que diversos actores académicos y luego incluso de los propios medios de comunicación, algunos comunicadores también hicieron suya la necesidad de construir un estado de derecho que obligara a la rendición de cuentas | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | Marco legal insuficiente |
| Amalia García | 1195 | y ya para el año 2000 no recuerdo la fecha exacta en este momento pero un grupo de periodistas en Oaxaca toma la determinación de hacer una especie de carta compromiso y la dirigen a los partidos políticos y yo en ese momento era presidenta nacional del PRD y me entreviste con ellos y les hice el compromiso de que nosotros nos involucraríamos absolutamente en la determinación de la defensa y la obligación de la rendición de cuentas, | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Amalia García | 1201 | pero el caso al que usted hace referencia en 2007, siendo yo gobernadora del estado de Zacatecas, y además me parece que fueron una buena cantidad de gobiernos estatales con los que entro en contacto Alonso Lujambio, que estaba en un enorme impulso desde el IFAI para que los estados se comprometieran también a cambiar sus leyes, a garantizar el acceso a la información, es que decidimos impulsar también un nuevo cambio al art. 6 de la constitución, | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Amalia García | 1210 | Fue muy afortunado que en la Cámara de Diputados a donde venimos a cabildear que se hiciera esta reforma hubo una gran disposición y se logro hacer. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Amalia García | 1211 | Yo menciono, no como gobernador a Alonso Lujambio, desde el Instituto, en un dialogo, cabildeo en un impulso muy intenso, | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Amalia García | 1212 | también personas desde la sociedad civil | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Amalia García | 1213 | y luego como gobernadores quienes nos suscribimos fuimos el gobernador de Aguascalientes, el gobernador de Chihuahua y yo misma. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Amalia García | 1214 | Lo que hicimos fue llevar este mismo tema a la CONAGO, de tal manera que el cabildeo fue en la Cámara de Diputados y también simultáneamente en la CONAGO para sensibilizar y para que puesto que se trataba de una reforma constitucional a la hora en la que llegara a las entidades federativas no hubiera oposición de los gobernadores. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Amalia García | 1218 | No yo creo que, la vigilancia y la observación de la sociedad civil juega un papel fundamental. Es políticamente correcto porque esta la sociedad civil atenta, si no tuviéramos una sociedad civil atenta, crítica observando no existiría tal vez para algunos el compromiso | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Amalia García | 1223 | Nos pusimos de acuerdo en que habría que desplegar un enorme cabildeo y que había que venir al congreso, que había que ir a foros, que había que participar en conferencias, que había que estar en CONAGO, tuvimos un gran acuerdo que había que hacer una actividad muy intensa, alguna pública y otra no pública sino directa insistiendo en que era indispensable. | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Amalia García | 1228 | Bueno yo soy una persona en mi vida pública que estando en la izquierda y muy comprometida con cambios de fondo al mismo tiempo en mi participación particular personal yo he tomado la decisión de hacer un esfuerzo por contribuir sabiendo que hay ocasiones en las que vamos a avanzar un pasito y entonces me parece que cada paso que uno va dando así no sea todo lo que se proponía un colectivo o lo requería la sociedad, | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |

| | | | | | |
|----------------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------|--|
| Amalia García | 1249 | En el caso del presidente Fox había un gran compromiso con la sociedad civil porque el había formado parte de algunos grupos del grupo San Ángel, y también en el grupo San Ángel ese era un gran tema y el tenía relación personal aunque no participó con quienes formamos parte también 20 compromisos por la democracia, con José Agustín Ortiz Pinchetti con Demetrio Sodi con Ricardo (apellido inaudible) en fin con quienes participamos ahí | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Amalia García | 1251 | ... No no se opuso y con el actual gobierno el asunto es que hay compromiso de avanzar en la creación de institutos y reformas legales para enfrentar la corrupción pero yo creo que hay un rezago, muy grande porque la Secretaría de la Función Pública de pronto desapareció pero no ha sido sustituida por acciones relevantes que pongan en el centro ir mas allá en asuntos que además fueron parte de un compromiso público de los tres partidos políticos junto con el presidente en el pacto por México y hay un rezago. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Amalia García | 1254 | pero al mismo tiempo yo creo resistencias habrá, sigue habiendo y por eso es tan importante es que las leyes, las instituciones y la sociedad civil sigan presentes ejerciendo una presión | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Amalia García | 1256 | como usted mismo decía, quienes estamos en la oposición hemos tenido quizá un mayor compromiso un mayor impulso en relación con esto. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Amalia García | 1257 | en el caso del PRD, yo le podría decir a quienes han estado con esta bandera activamente Alejandro Encinas, por ejemplo y en el caso de la última reforma de la que se hizo, | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Amalia García | 1259 | Pues se crearon muchas que siguen existiendo ahora, hay una como se llama Artículo 19, verdad es fundar pero yo no recuerdo si ya estaban activas aunque los actores es decir las personas que estaban presentes ellos tienen mucho tiempo participando, | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Amalia García | 1265 | Siendo una gente que siempre ha militado políticamente en un partido o en partidos como han ido cambiando en la izquierda, pero también toda mi vida he participado con organismos de la sociedad civil, entonces tal vez por eso hay esta ruta... | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Edgar Martínez | 1283 | para el caso de México son dos factores altamente relevantes en referencia internacional y en este espacio que también México buscaba en esta cuestión de pertenencia y de integración cada vez mayor en una comunidad internacional una comunidad internacional como de corte de los esquemas occidentales, de cartas de derechos humanos, instrumentos de derechos humanos | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Edgar Martínez | 1319 | Ves ahí como se construye y van girando los ejes, pero insisto ni siquiera lo atribuyo a un actor político en particular me parece que la propia sociedad es un factor protagónico en donde particularmente la sociedad bien organizada y la academia suman para que esto vaya evolucionando, | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Edgar Martínez | 1333 | Entonces creo ahí si hay que hacer un paréntesis importante y amplio respecto al papel jugado por la autoridad garante federal y las estatales, para llegar al punto que llegamos en esta reforma, para entender la evolución del derecho al acceso a la información en México. | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Edgar Martínez | 1364 | Te contestaría en relación a la disertación que acabas de hacer, creo que si ha habido aprendizaje del lado de la sociedad civil organizada, tan es así que ahorita estamos organizaciones activas, altamente activas en el tema, ahí tienes algunas no me limitaré sólo citaré algunas FUNDAR, Artículo 19, México Informa, propiamente el Colectivo por la Transparencia, que creo que ha tenido un rol fundamental, creo que es necesario que exista, creo que es necesario que siga creciendo y que sigan impulsando el tema desde su trinchera. | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Edgar Martínez | 1367 | Y en el tema de los actores políticos me parece que creo que han entendido lo esencial del tema, creo que muchos de ellos se han convencido que debe ser parte de la agenda del Estado Mexicano permanentemente e ineludiblemente y también en el caso de aquellos que no se han convencido, se han dado cuenta de que es inevitable convivir con este tema, porque sería tanto como rechazar uno de los valores fundamentales de la democracia, | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Edgar Martínez | 1370 | entonces, visto en esta formula como de irreductibles, me parece que este de cualquier modo, ¿cómo llegamos a la conclusión? hay diferentes fórmulas pero si me parece que hoy ya los políticos del Estado Mexicano está claro que no puedes salir sin tener en tu agenda, una agenda clara de transparencia y acceso a la información. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Edgar Martínez | 1371 | Yo creo que si hay tanto a nivel de institutos políticos y partidos y propiamente personas de esos grupos, legisladores o políticos que hoy no están en activo que si ven este tema como un tema que debe ser parte de la vida del Estado Mexicano pero creo que eso si ha sido producto de estos trabajos | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |

| | | | | | |
|----------------|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------|--|
| Edgar Martínez | 1372 | y la primera oleada de eso que tu dices y yo me referiría que la tienes en aquellos legisladores que trabajaron en la reforma del artículo 6to en 2007, yo creo que ahí encuentras esta primera oleada que uno de los líderes de aquella época es el hoy Presidente Nacional del PRI César Camacho Quiroz, fue quien en la Cámara de Diputados ayudó al impulso del tema para que haya reforma constitucional y que bueno es uno de los actores políticos relevantes. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Edgar Martínez | 1373 | en su momento también el propio Gustavo Parra también me parece... porque me tocó trabajar con él en varios municipios en el Estado de México con algunas pláticas de conciencia creo que también es de esos actores que son o de los que ya están convencidos | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Edgar Martínez | 1374 | por ahí hay gente del Partido de la Revolución Democrática que ahora no recuerdo su nombre pero había dos o tres diputados muy convencidos, el propio gente que presidía la Comisión de Puntos Constitucionales que si no me equivoco era un diputado del PRD también con buena actitud y disposición al tema. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Edgar Martínez | 1375 | Entonces creo que en los tres partidos grandes o los tres que tienen mayor representación hoy en el Congreso Federal encontramos, digamos, tienen un punto de encuentro en este punto, no quiero decir necesariamente que todo el partido y todos sus integrantes estén convencidos pero si te quiero decir que hay corrientes dentro de esos grupos que han apoyado y han impulsado y eso me parece es muy relevante para que hayamos llegado al punto al que llegamos porque pues sin uno de esos, tal vez sin uno de esos dos o tres partidos no hubiéramos llegado lejos, entonces y supongo que también de los partidos que tienen menos representación por ahí habrá alguien, no los quiero excluir, pero recordando claramente los procesos... estos tres partidos políticos han sido actores en ese punto y han sido protagonistas. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Edgar Martínez | 1376 | Esta este grupo Oaxaca donde no ahondare mas creo ahí hay bastante desarrollo y quiénes son esos actores integrantes de diversos sectores o segmentos de la sociedad civil que se suma a este viento democrático que sopla en México en aquella época tras la transición del cambio del poder | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Edgar Martínez | 1379 | pero particularmente ya cuando la ley nace y hablando de implementación, el mundo del periodismo se vuelve una pieza clave en este proceso | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Edgar Martínez | 1380 | a mi me parece que los académicos se constituyen en un factor relevante como dos grandes usuarios de la ley naciente de transparencia y en este tema de periodismo y académicos una mezcla de ambos muchos líderes de opinión que se tiene y que a partir de la posibilidad de la puerta que te abre la ley de transparencia ellos van haciendo que la brecha cada vez se haga más amplia , | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Edgar Martínez | 1381 | el eco que tienen su voz, en periódicos en programas de radio, televisivos o publicaciones de otra naturaleza, le da un juego importante a la ley de transparencia y hasta una publicidad para decir: "Señores hay este instrumento utilicémoslo hagamos un buen uso de él en términos de explotación, | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Edgar Martínez | 1383 | luego la generación d en proyecto legislativo que nos lleva a 2002, | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Edgar Martínez | 1385 | estos grupos en particular hayan hecho uso de la ley y en esa medida le hayan dado la dimensión que cobra después de 10 años de aplicación , el hecho de que los académicos, si los líderes de opinión , si el periodismo , | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Edgar Martínez | 1395 | Yo me vinculo y me intereso por el tema justo a partir de tener la fortuna de participar con mi grupo técnico que estaba del lado de la Secretaria de Gobernación me toca revisar algunas propuestas que se tenía , un proyecto del ejecutivo , luego la fusión con la del grupo Oaxaca , ahí empieza mi andar en este tema, | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Edgar Martínez | 1396 | mi conocimiento ahí mi interés, específicamente en lo que tu preguntas hoy a la ley de transparencia vigente fue una suma de los proyectos que elaboraron en ese entonces el ejecutivo, el grupo Oaxaca, como en toda negociación hubo una fusión se trato de hacer el proyecto lo mas inclusivo posible entre las propuestas que había , | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Edgar Martínez | 1397 | además fue un impacto no solo jurídico sino mediático el tema de la positiva ficta es un tema que traía el grupo Oaxaca , y hay un gran aporte porque tú sabes que normalmente en la materia administrativa se dice que cuando tu le pides algo a la autoridad y estamos hablando en este genérico por el derecho de petición la autoridad está obligada a contestarte, en cualquier sentido pero darte una respuesta y para darle un efecto al silencio porque sino generarías una incertidumbre muy grande se dice que ante una falta de respuesta se tendrá como negado una petición o acto, y a partir de eso se desencadena una serie de posibilidades , | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |

| | | | | | |
|-----------------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------|--|
| Edgar Martínez | 1399 | si me parece que esta ley de transparencia es una suma al menos medianamente equilibrada de las dos propuestas entre ejecutivo y grupo Oaxaca eso en cuanto a digamos el tema de aportaciones que sin duda ahí nace bien en el sentido de hacer ya una propuesta ciudadana y no nada más una propuesta gubernamental , ahí nos traen elementos de la ley desde su propio origen; | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Edgar Martínez | 1401 | mientras que del lado ciudadano había también la misma idea de apertura pero no necesariamente bajo los esquemas estrictos y tradicionales jurídicos para la construcción de normas | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Edgar Martínez | 1406 | mientras que desde la ciudadanía hay un mayor grado de libertad en ese sentido, es como yo te podría describir cuando me tocaban las propuestas que circulaban de uno y otro lado, en este ejercicio de ponderación que nos toca hacer; | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Edgar Martínez | 1428 | Yo ingrese aquí en 2003 tuve un periodo de pausa de un año y fuera de esa pausa de 2003 a la fecha y parte de las razones por las que he permanecido aquí es porque ha sido un lugar que desde el gobierno se ha permitido trabajar con un total independencia con un espacio de trabajo altamente respetuoso un espacio de también donde se ha buscado generar especialistas donde se ha existido un gran servicio profesional en la medida de aquella institución descentralizado y donde creo que se ha formado un buen equipo de trabajo y | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Edgar Martínez | 1435 | entonces fíjate, esperarías una reacción directamente proporcional si la anterior ocasión con un auto convencional competimos al nivel de máxima categoría , hoy que se tiene un auto de fórmula uno la expectativa es por lo menos de eso podría ser mas si analizamos la historia del ifai, | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Edgar Martínez | 1440 | pero además como sucede en la economía con aspectos macro económicos que al final van a impactar en una cosa democracia , tu imagínate si México se volviera referente en temas de privacidad y acceso a la información lo que eso significaría para los procesos democráticos , son dos de los pilares fundamentales de la democracia moderna | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Edgar Martínez | 1448 | me parece muy relevante esta tarea el reto y te lo dimensiono es enorme porque fíjate es nacional el tema pero es internacional, ambos impactan internacionalmente, hasta donde nos lleve dependerá de quienes estén a cargo de este instituto, hasta donde potenciar este instituto y sus leyes y hasta donde también lo permitan los poderes al rededor de y me refiero a los poderes constituidos y a los poderes facticos, | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Edgar Martínez | 1451 | imagínate una empresa de telefonía vs a un ciudadano que es su cliente donde el ifai es el árbitro , y donde ahí ya entramos en otros terrenos jurídicos de impugnación que nos abre un frente que no conocíamos , | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Edgar Martínez | 1454 | luego vendrá la suma de leyes , voluntades e incluso circunstancias para que esto pueda probablemente caminar en la ruta exitosa que camino el extinto organismo descentralizado que para mí fue sumamente positiva y que me parece que hay que reconocer y aplaudir la labor de aquel instituto a lo largo de más de 10 años , con todos sus integrantes y que fueron buenos nombramientos , los que se vinieron dando, ahí están los principales, y los obstáculos se irán viendo, | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Mauricio Merino | 1475 | Entonces aquí si, hubo, yo diría, dos grupos que se encontraron, no uno sino dos, un grupo de juristas, de la sociedad civil, de la academia y u grupo de la prensa, una vez más de El Universal fue un actor clave, en esta batalla. | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Mauricio Merino | 1477 | Entonces, este grupo de personas, presionó para reinterpretar el artículo 6to constitucional. Se le conoció como el Grupo Oaxaca y ... está muy documentado. | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Mauricio Merino | 1483 | entonces nombraron a López Ayllón como redactor de la reforma y Sergio fue el articulador con el Grupo Oaxaca, con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM que también jugó un papel muy relevante en aquellos años y con la COFEMER y con Los Pinos de tal manera como sabes salió una versión pública y muy rápidamente salió la reforma, fue de las primeras reformas en 2002, | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Mauricio Merino | 1487 | Fox lo tiene muy claro, lo respalda el Presidente, no hay ninguna duda de esta alianza entonces entre Los Pinos y un grupo destacado de periodistas y académicos, prospera en la primera designación de los comisionados del IFAI. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Mauricio Merino | 1490 | fui Presidente de la Comisión de Transparencia del IFE, que si no lo digo lo reviento pero la verdad es que el IFE estuvo muy atrás. La idea de la transparencia como acceso pleno a la información era una de las credenciales del IFE de antes, mucho antes de que hubiera ley de transparencia. | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Mauricio Merino | 1493 | Entonces, los comisionados del nuevo IFAI, cuando llegan, en esos años, son gente con sentido democrático, con inteligencia, y entonces muy rápidamente se vinculan con otros académicos, otras personas que ya veníamos trabajando la misma ruta. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |

| | | | | | |
|-----------------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------|-------------------------|
| Mauricio Merino | 1495 | y esto habla de un grupo que no era exactamente el Grupo Oaxaca, aunque también había personas del Grupo Oaxaca pero ya como tal se había disuelto pero se mantienen y se ensancha por así decir a otras personas interesadas en el tema. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Mauricio Merino | 1500 | Para entonces ya estaba presidiendo el IFAI Alonso Lujambio. Después del 2006, conseguimos la alternancia de Calderón. La sucesión de Calderón para ser precisos, y Alonso fue muy sensible de este problema, entonces desde el IFAI y desde la academia se conformó una advocacy group para seguir con su terminología distinto del que estaba en el año 2002, | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Mauricio Merino | 1501 | era otro grupo, y este otro grupo pugnó porque hubiera la reforma constitucional y fijara los mínimos para estandarizar hasta donde fuera posible el acceso a la información en el gobierno estatal o municipal en todo el país, es así como se pronuncia la reforma del 2007, podemos platicar todo esos detalles todo lo que quieras... | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | Marco legal heterogéneo |
| Mauricio Merino | 1502 | Además no (inaudible) ideal porque Alonso pues venía de ese IFE y Alonso fue también parte de la Comisión de Transparencia también, del IFE, y lo tenía muy claro, la vinculación entre transparencia y d... Alonso lo tenía clarísimo y nunca titubeo siendo como era, muy cercano a Calderón y jugó un papel que en su momento jugó Carlos Arce con Fox, facilitando, abriendo, creando el calce para que los entonces de este nuevo advocacy group, pudiéramos empujar todo lo que pudimos en la reforma del 6to constitucional. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Mauricio Merino | 1507 | y entonces empezamos a estudiar la rendición de cuentas, decidimos cambiar el concepto a propósito de ideas fuerza, decidimos tomar la idea de la rendición de cuentas como un argumento mucho más fuerte para hacer entender a los tomadores de decisiones que la transparencia era una condición necesaria pero no suficiente para consolidar ese proceso democrático de la autoridad. | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Mauricio Merino | 1508 | En aquellos años, después de la reforma de 2007, formamos un grupo de investigadores de la academia y de organizaciones sociales que empezamos a discutir la estructura de la rendición de cuentas en México y ya no me acuerdo la verdad pero debió ser por el 2009 si la memoria no me traiciona, que publicamos un libro, el CIDE y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, un estudio muy completo, sobre la estructura de la rendición de cuentas en México, con estos autores que eran al mismo tiempo los miembros del grupo que había pugnado por la reforma constitucional. | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Mauricio Merino | 1509 | Tomamos la decisión de formar una red, de la rendición de cuentas, esta empezó de hecho en el año 2009, pero se formalizó hasta mayo de 2011 ya jurídicamente. | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Mauricio Merino | 1510 | Fue muy interesante porque a partir de ese momento logramos construir un argumento compartido, central, común, que incluía no sólo a estas instancias académicas, sino también a organizaciones de la sociedad civil que venían trabajando de mucho tiempo atrás, cerca o en el tema, | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Mauricio Merino | 1511 | y además incorporamos a las nuevas instituciones públicas que estaban comprometidas con el asunto obviamente al IFAI, a la Auditoría Superior de la Federación, a Archivo General de la Nación en principio, más tarde pues estaba también el IFE, entonces construimos una red que era inédita en México que tiene instituciones públicas, instituciones académicas y OSC's en torno de un solo tema que era la exigencia de que la rendición de cuentas se planteara como tema central para el ejercicio de la autoridad pública en México. Eso también está muy documentado, a partir de ahí está muy documentado, todo eso que sucedió está documentado, es explorable, pero igual puedo aclararte lo que gustes. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Mauricio Merino | 1512 | Y llegamos al 2014, donde a partir de todo este impulso a favor de la rendición de cuentas conseguimos una nueva reforma constitucional, que a su vez era una revisión, y corrección de la de 2007, aquí el grupo es el mismo de 2007, se mantiene más o menos intacto, ha crecido digamos pero es más o menos el mismo grupo. | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Mauricio Merino | 1515 | Esto fue muy interesante porque este advocacy group trabajó muy intensamente yo creo que respetuosamente articulamos muy bien, peleamos bien e hicimos todo lo que había que hacer, hablar con los diputados, ir a los medios, lanzar cartas públicas, todo lo que estuvo en nuestras manos para construir un entorno de exigencia para que la reforma pasara. | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Mauricio Merino | 1516 | Así que pues sucedió. En esta línea, creo que una muy buena noticia es que en el Senado de la República, no en la Cámara de Diputados, pero en el Senado sucedió que un grupo de senadores de los tres principales partidos entendieron muy bien la importancia del tema y decidieron voluntaria y personalmente adscribirse como defensores del tema, | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Mauricio Merino | 1517 | este es el caso de Areli Gómez del PRI, que ha jugado un papel realmente relevante en el Senado en estos temas, muy importante papel, siendo como es además representante de la mayoría a secas del PRI, | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |

| | | | | | |
|-----------------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-----------------------------|--|
| Mauricio Merino | 1518 | ha jugado también Enrique Burgos como acompañando del PRI, en ese entonces Raúl Cervantes que el sería Presidente del Senado y un muy buen abogado, también entendió el tema y decidió sumarse voluntariamente a su respaldo. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Mauricio Merino | 1519 | Por el PRD Alejandro Encinas ha sido absolutamente clave, clave clave, ha sido como líder, cabeza, guía de sus colegas, en el tema le tienen mucho respeto sus colegas del Senado así que Alejandro ha sido muy importante en esta batalla, pero también estaba acompañado de Armando Ríos Piter y de Mario Delgado en distintos tramos del recorrido pero Alejandro ha estado a la cabeza. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Mauricio Merino | 1520 | Del lado del PAN la que nunca se movió del tema y sigue ahí es Laura Rojas una joven senadora panista, muy joven | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Mauricio Merino | 1521 | Laura Rojas ha sido absolutamente clave en el asunto y con acercamientos, distanciamientos de Javier Corral, que va y viene. No nos queda claro el papel de Javier pero sabemos que está del lado correcto, siempre apoya cuando es necesario apoya. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Mauricio Merino | 1523 | Los que acabo de mencionar particularmente Areli Gómez, insisto subrayando su nombre por su importancia estratégica; si el PRI se hubiera retirado no se qué había pasado y Areli los mantuvo a bordo, Alejandro y Laura. Ellos son los tres grandes sin duda a la cabeza del Senado. | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Mauricio Merino | 1524 | Pero nunca tuvimos lo mismo en la Cámara de Diputados, nunca, hasta el día de hoy yo no puedo mencionar nadie, eventualmente a Elizabeth Yañez, que también ha colaborado últimamente en la rendición de cuentas pero ahhh, quizás a Fernando Belaunzarán del PRD, a veces se acerca Areli Madrid del PRI, | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Mauricio Merino | 1525 | pero créame que no es lo mismo, los senadores han sido claves en toda esta historia de la reforma del 2014, ellos fueron quienes la sacaron, abrieron el foro, hicieron que el advocacy group se metiera a eso foros, lo discutieron abiertamente, fue francamente un ejercicio, es otra vez chistoso sin duda, en el sentido de deliberar, abrir, ventilar... fue un muy buen ejercicio, la verdad, alguien tendrá que escribir eso, eso en particular. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Mauricio Merino | 1526 | Ese momentito en el que un grupo de senadores deciden montarse en el tema a una red dentro de sus propia enemistad con Los Pinos, esto no sucede todos los días. Ahí se abrió una ventana de oportunidad, el advocacy group trabajó divinamente con los senadores y aun cuando los diputados lo quisieron echar abajo, me consta porque yo estaba ahí viéndolo, vi cómo los senadores que encabezaban esta batalla hicieron realmente todo lo posible que hacer para que salieran sus dirigentes y sus líderes y modificaran el punto de vista de los diputados. Y se logró. En febrero de 2014 fue un muy buen momento en esta victoria que ya la estoy haciendo muy larga. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Mauricio Merino | 1527 | Hasta ahí vamos. Ahora otra vez, con ese mismo grupo de senadores ahora mismo, cuando digo ahora me refiero que en este momento, hay una mesa en el Senado con los mismos campeones del tema en el Senado y están sentados México Infórmate, el Colectivo por la Transparencia y la Red por la Rendición de Cuentas como paraguas del asunto, discutiendo los pormenores de la Ley General de Transparencia que debe promulgarse tras la reforma de febrero de 2014. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Mauricio Merino | 1528 | En febrero de 2015 a más tardar debe haber una nueva Ley General de Transparencia y todo parece indicar que como vamos hay consensos muy importantes en los contenidos principales de la Ley General, hay cosas que nos inquietan pero en general el paquete legislativo que va a presentar el Senado con los campeones que acabo de mencionar, la verdad es que va muy bien. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Mauricio Merino | 1531 | Si obviamente el tema de transparencia se convirtió en un tema internacional precisamente en estos años, hacia tres lustros. Justamente uno ve las gráficas de las legislaciones y se ve como se disparan justamente en estos años; si si hay una presión internacional sin duda, sobre todo los organismos internacionales tradicionales que es el Banco Mundial, que tiene un papel importante, muy importante en este tema, hay un papel del BID que no puede ser omitido, para América Latina y para México en particular, hay una presión de la OCDE que pugna para el... y obviamente Transparencia Internacional y los organismos tradicionales de los ahorros (sic) Open Government... Open Budget Partnership, | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Mauricio Merino | 1536 | hay distintos intereses, quiero decir, hay más individualismo metodológico, Weberiano, hay más creo que implica que lo de Sabatier, lo digo con todo respeto claro, pero me cuesta mucho trabajo suponer que Laura Rojas por ejemplo, tenga exactamente los mismos intereses que Pablo Guerrero del IFAI, o que los míos. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |

| | | | | | |
|------------------------|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------|--|
| Mauricio Merino | 1537 | Respondemos a criterios y adjetivos distintos, pero lo que hace interesante el punto como dice Weber y el individualismo metodológico, independientemente de los intereses (inaudible)... lo que se de repente sucede es que nos asociamos, y compartimos la causa y somos eficaces, ese es el tema, no es un sólo advocacy group ni podrías decir que Encinas y Areli Gómez son lo mismo, claro que no, son claramente agua y aceite, pero en este tema van juntos y lo han hecho muy bien. Y claramente se han obtenido resultados | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Mauricio Merino | 1539 | Otra es que muy rápido, muy evidente que la prensa en ese sentido, El Universal, otro actor clave, pues descubre muy rápido la meta, tener acceso a la información es tener un buen periodismo de investigación y es tener posibilidad de hacer presión, reportajes, que de otra manera no se podían conseguir por favores, filtraciones, por influencia política, y claro la transparencia y abre la página casi pr (inaudible), | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Mauricio Merino | 1554 | Todo el asunto de las cancelaciones de créditos fiscales ha sido una larga batalla, una batalla además medio absurda porque se ganó en la Corte FUNDAR... una de las organizaciones claves en toda esta historia, FUNDAR sin duda, Transparencia Mexicana sin duda, México Evalúa sin duda, Instituto Mexicano de Competitividad IMCO y GESOC, estas son como nuestras campeonas en mi opinión. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Mauricio Merino | 1561 | Por eso sacamos la Métrica, por eso promovimos COMAIP, en su momento, tuve el privilegio de firmar como testigo de honor de la, en la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública, pues si todo lo que se puede hacer. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Mauricio Merino | 1568 | Insisto, entiendo que estés basando tu reseña por no encontrar la evidencia pero tengo que decirte con honestidad académica, que no es una coalición exacta insisto la evidencia empírica nos dice que si bien el grupo Oaxaca jugó un papel clave en realidad de donde salió la iniciativa fue de Los Pinos fue Carlos Arce y Sergio López Ayllón no estaba el grupo Oaxaca, cuidado con estos matices; | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Mauricio Merino | 1570 | Red por la Rendición de Cuentas, si tiene nombre | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Mauricio Merino | 1571 | Oaxaca , IFAI, si me obligas a ponerles nombre a las coaliciones yo diría hay cuatro, pero la cuarta es medio rara, pero es grupo Oaxaca una , IFAI otra , el IFAI es una institución pero es real... Lujambio, Ricardo Becerra, Juan Pablo Guerrero, | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Mauricio Merino | 1573 | FUNDAR podría... la transparencia pero eso del 2007 fue más institucional con grado académico, por decirlo así, luego entra la Red para la siguiente, la siguiente ruta es como la red, la ruta era Red a partir del 2012 y los campeones estos que ya mencionamos; | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Santiago Creel Miranda | 1584 | en donde se llevo a cabo un dialogo público, desde el gobierno con el congreso y con distintos grupos sociales que tenían como agenda primordial la agenda de transparencia y se arribo a un primer documento que del cual surge la iniciativa que finalmente el Presidente Fox presenta al congreso que se conjunta con otras iniciativas que ya habían estado planteadas, inclusive iniciativas Panistas de otras legislaturas, | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Santiago Creel Miranda | 1585 | el dialogo se intensifica en el congreso pero también afuera del congreso con diversos grupos encabezados algunos de ellos por medios de comunicación en otros organizaciones no gubernamentales, otros por activistas, | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Santiago Creel Miranda | 1591 | lo que era importante no era tanto la presión sino poder compartir la experiencia de ciertos países en sus procesos de transición como habían manejado los asuntos de transparencia | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Santiago Creel Miranda | 1592 | y naturalmente los referentes más cercados desde el punto de vista cultural en el caso de la transición Mexicana eran Chile en el cono sur y España en Europa, | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Santiago Creel Miranda | 1593 | pero también se tomaron en cuenta las instituciones y la ley de transparencia de Estados Unidos y de Países Europeos, fundamentalmente en la discusión el caso Chileno y el caso Español fueron casos de enorme importancia más bien como una discusión teórica y de debate, no como una fuente de presión. | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Santiago Creel Miranda | 1595 | pero también grupos muy importantes en todo esto como grupos que se originaron del CIDE, del Grupo Reforma, del grupo Oaxaca donde participaban los personajes que hoy en día son los expertos nacionales en materia de transparencia, rendición de cuentas, instituciones democráticas, todo eso fue conjuntando una densidad de decisión, formación y de presión para decidir correctamente fue la que finalmente fue la ley y el IFAI, | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Santiago Creel Miranda | 1596 | no sin dejar de mencionar todos los procesos de coaliciones que se fueron formando a lo largo de toda este tiempo , que se concretan en el grupo San Ángel, en los 20 compromisos para la democracia en los 10 puntos básicos mínimos para el proceso democrático, en el seminario en el Castillo de Chapultepec | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |

| | | | | | |
|------------------------|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------|----------------------|
| Santiago Creel Miranda | 1597 | y en otros ejercicios que fueron redundantes en el tema de transparencia no solamente, el tema de transparencia pero si lo abordaron y que se iba fncando de esa manera más clara la necesidad de pasar de un sistema de oscuridad a un sistema de transparencia, cosas para poder combatir el mal endémico de la corrupción. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Santiago Creel Miranda | 1599 | la idea original quizás muy primitiva, muy rudimentaria en su concepción que poco a poco a la luz digamos de la discusión de las aportaciones de los distintos grupos de actores políticos y sociales participantes y por experiencia de otros países se fue puliendo | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Miguel Treviño | 1637 | y así empezaron una serie de acciones que en marzo o abril del 2001 fueron parte de la temática de un congreso en Oaxaca en donde se trató el tema y en donde diferentes actores ya traían de tiempo atrás el tema de la información | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Miguel Treviño | 1642 | la otra circunstancia que probablemente fue menos planeada pero que así se dio es que originalmente en esa reunión pues se hizo un grupo grande de gente que participaría en el tema de empujar la causa y ahí había muchos dueños de periódicos de diferentes partes del país, gente de medios y periodistas | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Miguel Treviño | 1643 | y... como una cuestión de importancia menor se formó una pequeña comisión que era la que iba a arrastrar el lápiz. Con el paso de las semanas y los meses y los años, ese grupo que fue adquiriendo su propia dinámica y se fue ampliando y reduciendo por su dinámica propia, fue quien en realidad empujó la causa, | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Miguel Treviño | 1645 | entonces era un ejército muy pequeño con mucha capacidad de reacción con mucha agilidad que pudimos realmente poner en jaque a otros actores en el tema y que además mantuvimos la iniciativa en todo el tiempo. | COALICIONES | Convergencia de coaliciones | |
| Miguel Treviño | 1650 | y después con la presión que empieza a meterse en el tema, el asunto afortunadamente lo toma gente con más conocimiento del tema, más sería como Sergio López Ayllón, que en ese entonces trabajaba en Mejora Regulatoria, que venía de la Secretaría de Economía, | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Miguel Treviño | 1651 | y empiezan a hacer una cosa muy seria, si bien protegiendo ciertos cotos y con una posición que para algunos podía resultar un tanto conservadora, vamos a decir, era un esfuerzo serio, | COALICIONES | Voluntad de acuerdo | |
| Miguel Treviño | 1652 | entonces eso ya permite sentarte con el congreso, que en realidad el Congreso pues primero recibió primero lo que presentó el gobierno y a partir de eso se empezó a discutir, bueno primero presentamos nosotros la iniciativa como Grupo Oaxaca | COALICIONES | Influencia en la Agenda pública | |
| Miguel Treviño | 1653 | y el hecho de que se hiciera un trabajo serio nos permitió a nosotros decir "Vamos a centrarnos en estos temas que son los clave", la afirmativa ficta, el nombramiento de comisionados, y todos esos temas que en ese momento consideramos clave, el hecho de que... el principio de máxima publicidad, en fin. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Miguel Treviño | 1656 | Mira, y lo digo con toda honestidad, es un tema de convicción | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |
| Miguel Treviño | 1658 | es más ya visto hacia el interior del medio y con el liderazgo que tiene el Grupo Reforma y tenía en ese momento también, es decir, esto en algún sentido es un... puede ser un tiro en el pie, porque a nosotros la información nos llega por filtración, es decir cuando la gente filtra información pues buscas en el medio que va a tener más impacto y estábamos en esa posición, esto más bien nivela la cancha y desde el punto de vista periodístico, el mérito se mueve de conseguir la información que pierde importancia aunque la sigue teniendo, al ser capaces de entender la información y presentarla con claridad, entonces vamos a decir es un escalón arriba en los términos de la competencia, | COALICIONES | Aprendizaje | |
| Miguel Treviño | 1662 | Si te decía invitamos a esta persona (inaudible), encargada de Open Records y lo interesante de la reunión es que deliberadamente invitamos a una funcionaria vamos a decir, de segundo nivel, no era... por alguna razón esa oficina dependía de la Procuraduría allá, pero se trataba de explicar la práctica del ejercicio de este derecho, y ver pues que era un asunto de todos los días, | COALICIONES | Influencia Internacional | |
| Miguel Treviño | 1664 | pero el darle ese sentido de que es un derecho en el que tenemos que crear cultura en la población de que es un bien público bien concreto, entonces creo que esa también fue una aportación importante. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | Resistencia cultural |
| Miguel Treviño | 1671 | estaba por otro lado, entonces ese si ha sido un aprendizaje muy negativo en donde los promotores del tema pues tienes que estar empujando la causa y combatiendo la opacidad en el terreno de lo práctico, no es un terreno legislativo. | COALICIONES | Ideas y aporte técnico | |

| | | | | | |
|-------------|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------------|-----------------------------|
| Arely Gómez | 1 | Para comenzar a responder esta pregunta, primero debo aclarar que la transparencia no es un problema, ha pasado de convertirse en un adjetivo de los actos de gobierno a una política pública. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |
| Arely Gómez | 2 | Esto implica que al ser una política pública tiende a aplicarse de manera transversal y antes de que se realicen los actos de gobierno. Es decir, no habrá sólo que transparentar los actos de gobierno que se realicen sino que antes de ejecutarlos, se tendrá que diseñar una política de transparencia para ello, lo cual incluye la rendición de cuentas. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |
| Arely Gómez | 12 | Después la accesibilidad con la que se cuenta para ingresar al derecho de acceso a la información para el poder ejecutivo y próximamente para el resto de los poderes de la unión. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Arely Gómez | 14 | Y sin lugar a dudas, la labor del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de datos desde el momento en el que entró en funciones, hasta la ampliación de sus facultades para tutelar tanto el derecho de acceso a la información como el de protección de datos. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Arely Gómez | 18 | el Presidente Enrique Peña Nieto lo contempló como eje transversal del conjunto de las reformas estructurales; puesto que para que éstas puedan desarrollarse plenamente, era más que necesario crear un ambiente legal propicio para que fuese la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas los principios sobre los cuales se plasmaran los resultados de las reformas | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Arely Gómez | 19 | era necesario dotar al Instituto garante del derecho de acceso a la información de autonomía a efecto de que sus resoluciones fueran definitivas y obligatorias para la autoridad | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Evasión de la transparencia |
| Arely Gómez | 20 | era necesario hacer vinculantes directos a los otros dos poderes de la unión, y abriendo ese apartado, se necesitaba abrir a los sujetos obligados | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Evasión de la transparencia |
| Arely Gómez | 29 | Soy abogada y por mi experiencia profesional tengo más que claro la importancia de contar con leyes adecuadas, que funcionen y sirvan tanto a la autoridad para hacer bien su trabajo, como a los ciudadanos que exigen instituciones que les sirvan. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Arely Gómez | 35 | Divergencia: El listado de sujetos obligados. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Evasión de la transparencia |
| Arely Gómez | 36 | Divergencia: Las excepciones necesarias para garantizar el equilibrio de poderes. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Arely Gómez | 37 | Divergencia: La conformación y atribuciones del organismo garante. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Arely Gómez | 39 | y en qué medida se establecían las nuevas atribuciones del organismo garante. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Arely Gómez | 42 | Básicamente se centraron en hacer evidente modelos institucionales comparados que podrían considerarse más o menos exitosos, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Arely Gómez | 44 | así como respetar el pacto federal. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Arely Gómez | 47 | y las atribuciones de los organismos garantes. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Arely Gómez | 48 | Definitivamente la reforma implica una revolución de la gestión gubernamental y en esa medida la necesidad de transformar dinámicas que a lo largo del tiempo se han ido convirtiendo en modelos de gestión obsoletos que deben ser modificados | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Otros |
| Arely Gómez | 52 | la disposición de los servidores públicos a transparentar su actuación, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Arely Gómez | 53 | las resoluciones del IFAI siempre con tendencias aperturistas | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Arely Gómez | 54 | y la estrategia digital. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Arely Gómez | 55 | Seguimos luchando contra el cambio de paradigma que implica la cultura de la transparencia, lo cual en cada momento se gana una batalla importante. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | Resistencia cultural |
| Arely Gómez | 56 | Lo importante es no bajar la guardia e insistir en que se amplíen los ámbitos en los que la dinámica de transparencia se convierta en una cultura de la gestión pública y no en la excepción. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | Resistencia cultural |
| Arely Gómez | 57 | Siempre bajo la perspectiva de que es más sencillo archivar bien, documentar bien y entregar la información que exista, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Arely Gómez | 59 | Con ello se logra que los funcionarios públicos dejen de lado el sentimiento patrimonial que tienen sobre la información. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | Resistencia cultural |

| | | | | | |
|-------------|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| Laura Rojas | 74 | Por tanto es fundamental cuidar que los recursos públicos sean correctamente destinados . La vía preventiva idónea es la transparencia y la rendición de cuentas, así como los mecanismos legales para que cualquier ciudadano pueda hacer valer sus derechos en la materia. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Corrupción |
| Laura Rojas | 84 | La idea del Gobierno Abierto se basa en el principio de máxima publicidad y parte de un adecuado marco legal, pero su objetivo es llegar un cambio cultural, donde la honestidad, la rendición de cuentas, la transparencia sean parte inmanente de los ciudadanos y gobernantes. Se trata de tener una cultura de la legalidad, de la honestidad como premisa y la corrupción como excepción inaceptable | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | Resistencia cultural |
| Laura Rojas | 85 | México sufre de una falta de cultura de la legalidad, la corrupción suele ser aceptada y goza de altos niveles de impunidad. Se trata de un problema permanente, que debe ser atacado por diferentes vías y que en los últimos sexenios se abordó con la creación de instituciones como el IFAI, la SFP, etc . | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | Resistencia cultural |
| Laura Rojas | 86 | La transparencia y la rendición de cuentas son instrumentos que por su propia naturaleza previenen actos de corrupción y facilitan el castigo ante su probable comisión. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Corrupción |
| Laura Rojas | 89 | en diversos estados del país, se vive una crisis de opacidad y corrupción. Casos como la deuda de Coahuila, que con una adecuada regulación de transparencia se pudo evitar, obligaron a pensar en reglas uniformes en la materia para toda la República | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Marco legal heterogéneo |
| Laura Rojas | 96 | la integración del IFAI en un órgano superior de decisión colegiado, integrado por siete comisionados, cuyo nombramiento recae en la Cámara de Senadores previa consulta a la sociedad civil, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes; | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Laura Rojas | 97 | incluir el principio de definitividad e inatacabilidad de las resoluciones de los órganos garantes para los sujetos obligados; | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Laura Rojas | 98 | se previó un mecanismo de revisión de resoluciones de los organismos de acceso a la información estatales en favor de los particulares, así como la facultad de atracción al IFAI respecto de resoluciones de los organismos garantes locales que lo ameriten por su trascendencia ; | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Parcialidad de órganos locales |
| Laura Rojas | 99 | se incorporó un consejo consultivo auténticamente ciudadano que acompañe a IFAI en sus tareas, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Laura Rojas | 100 | y se establecieron como sujetos obligados directos a partidos políticos y sindicatos, entre otros, de manera explícita. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Laura Rojas | 109 | La propuesta del PRI, era incompleta, y si bien propuso dar autonomía al IFAI, en la forma de elegir a los comisionados permitía una sujeción indebida con el Ejecutivo Federal . | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Autonomía del órgano garante |
| Laura Rojas | 110 | El PAN y el PRD impulsaron una auténtica autonomía del Instituto, diseñando un mecanismo novedoso de elección de los comisionados, donde se invierte el tradicional juego entre Poderes, haciendo que el Senado proponga los candidatos y el presidente de la República tenga la opción de objetarlos. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Laura Rojas | 111 | Por otro lado, la propuesta del PRI dejaba la ley en un plano federal y al IFAI sin facultades en lo local. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Laura Rojas | 112 | Ante la problemática de institutos dependientes del gobernador en turno y a la heterogeneidad del ejercicio de este derecho en el país , se enunciaron principios que se apliquen a todos los mexicanos, independientemente del estado o municipio donde vivan. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Parcialidad de órganos locales |
| Laura Rojas | 113 | Por ello se dispuso expedir leyes generales y se facultó al IFAI para atraer o resolver casos relevantes locales. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Marco legal heterogéneo |
| Laura Rojas | 116 | El principal debate con el PRI fue en torno a la autonomía real del Instituto , pues muchas de sus disposiciones dejaban limitantes para esta, en tanto que la oposición buscó una autonomía real. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Autonomía del órgano garante |
| Laura Rojas | 117 | un debate que se generó, y que ha resultado ser transversal en distintas materias, es sobre el federalismo. Ante las deficiencias en la materia que existe en los estados, se discutió si el IFAI debía tener competencia nacional o debía buscarse el fortalecimiento de los institutos locales. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Parcialidad de órganos locales |
| Laura Rojas | 118 | La negociación convergió en una propuesta mixta, donde sin duda se busca mediante la autonomía y la legislación general, fortalecer a los institutos locales y, por otro lado, garantizar el óptimo funcionamiento de dichos institutos, mediante controles nacionales, como son la facultad de revisión y atracción por parte del IFAI . | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Parcialidad de órganos locales |
| Laura Rojas | 119 | Los temas por los cuales se justificaba la negativa de información. El PRI en la Cámara de Diputados pretendía eliminar la inatacabilidad de las resoluciones del IFAI, esto en perjuicio del principio de máxima publicidad. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |

| | | | | | |
|---------------------|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------|
| Laura Rojas | 120 | [El PRI] Proponían causales de excepción a la inatacabilidad, cuando se tratara de seguridad (en sentido amplio), estabilidad económica y derechos humanos, donde además se legitimaba a interponer un recurso de revisión a la PGR, Consejería Jurídica, Gobernador del Banco de México y a la CNDH. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Laura Rojas | 121 | Afortunadamente esto se logró acotar y solo se consideró oportuno que sea por razones de seguridad nacional, y el actor legitimado para impugnar será el Consejero Jurídico de Presidencia | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Laura Rojas | 122 | se trata de una buena reforma, que tendrá un impacto positivo en México, al avanzar en el derecho a la transparencia y la rendición de cuentas, la protección de datos personales y la creación y conservación de archivos. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Modernización de la Administración Pública | |
| Laura Rojas | 124 | Hay dos factores esenciales que facilitan la transparencia: El primer factor es una adecuada legislación | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Laura Rojas | 125 | Derivado de la reforma constitucional de 2013, nos encontramos actualmente trabajando en la legislación secundaria, que versa en materia de transparencia, rendición de cuentas, protección de datos personales y archivos. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Laura Rojas | 128 | A nivel federal el IFAI ha sido una institución fuerte, que permitió un avance sustancial en la materia, sin embargo a nivel local existen graves deficiencias, empezando por la heterogeneidad que existe en las entidades federativas . | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Marco legal heterogéneo |
| Laura Rojas | 131 | El 12 de junio de 2003 entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, creándose el IFAI y sujetando a más de 240 dependencias y entidades del gobierno federal a cumplir con las normas en materia de transparencia, y ello es uno de los grandes logros del sexenio del Presidente Fox. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |
| Laura Rojas | 133 | En este sentido las reformas propuestas por el Presidente Peña fueron una evolución lógica del Instituto. Sin embargo ante una reforma constitucional de tal envergadura, es indispensable desarrollar sus principios a nivel legal para garantizar su eficiencia y eficacia. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Ana Cristina Ruelas | 139 | Los funcionarios públicos volvieron al patrimonialismo de la información | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | Resistencia cultural |
| Ana Cristina Ruelas | 147 | La reforma de 2007, si bien establecía las bases y principios para la interpretación del derecho de acceso a la información, la falta de una ley general que fungiera como un piso mínimo para las legislaciones estatales generó grandes asimetrías en la garantía de este derecho. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Marco legal heterogéneo |
| Ana Cristina Ruelas | 148 | Además, el proceso de acceso a la información en cada entidad es distinto y esto limita la posibilidad de que cada vez más ciudadanos ejerzan el derecho más allá de las fronteras locales. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Marco legal heterogéneo |
| Ana Cristina Ruelas | 149 | La declaración de inexistencia de la información era una práctica común y cada vez más frecuente entre los sujetos obligados (principalmente en periodos de transición), situación por la cual la obligación de generar información que ahora dispone la Constitución, limita esta mala práctica y les obliga a contar con mecanismos de documentación y archivos más efectivos. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Evasión de la transparencia |
| Ana Cristina Ruelas | 150 | En el mismo sentido, la obligación del legislativo de generar una Ley General de Archivos abre la puerta a una regulación sumamente necesaria ya que hasta el momento son pocos los sujetos obligados que cuentan con un sistema de archivos y protocolos de documentación (no hay que olvidar que los archivos son la prueba primaria de la información). | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Manejo deficiente de archivos |
| Ana Cristina Ruelas | 151 | En cuanto a los órganos garantes, hasta antes de la reforma, todavía eran pocos los que contaban con autonomía constitucional lo que significaba una dependencia directa al Poder Ejecutivo | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Parcialidad de órganos locales |
| Ana Cristina Ruelas | 155 | El proceso de designación de los comisionados del órgano garante federal tampoco garantizaba la especialidad e independencia –a sabiendas de que no existe una fórmula perfecta de designación- ya que éstos eran nombrados por el Ejecutivo y el Senado únicamente tenía la capacidad de objetar dicho nombramiento. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Autonomía del órgano garante |
| Ana Cristina Ruelas | 156 | Por último, aun cuando la SCJN ya había declarado la definitividad de las resoluciones de los OGDAl para los sujetos obligados, existían casos en la que estos impugnaban sus decisiones ante tribunales administrativos . | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Evasión de la transparencia |
| Ana Cristina Ruelas | 173 | La falta de información de parte del gobierno para las comunidades, principalmente en temas relacionados con programas sociales, de salud y justicia, era motivo de muchos conflictos | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | Difusión deficiente |
| Ana Cristina Ruelas | 174 | Las personas querían saber, preguntaban y eran intimidadas, perseguidas o discriminadas. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | Otros |

| | | | | | |
|---------------------|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------|----------------------------------------|
| Ana Cristina Ruelas | 175 | Después, entré a la CNDH como subdirectora de la unidad de enlace de transparencia y acceso a la información y me di cuenta de las carencias, el miedo de los funcionarios públicos a que las personas se informen (aun cuando hagan bien las cosas) | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | Resistencia cultural |
| Ana Cristina Ruelas | 176 | y de la gran necesidad de los quejosos por contar con algún documento que avalara su situación para recurrir al poder judicial. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Ana Cristina Ruelas | 177 | Vi la necesidad de mecanismos inclusivos de acceso a la información para poblaciones en situación de vulnerabilidad , | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | Difusión deficiente |
| Ana Cristina Ruelas | 178 | reconoció el poder de la información para exigir derechos, promover desarrollo y mejorar la calidad de vida de las personas. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Ana Cristina Ruelas | 179 | Aprendí sobre el sistema de acceso a la información, a buscar información en diversas fuentes y a reconocer las inconsistencias entre datos ; | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Manejo deficiente de archivos |
| Ana Cristina Ruelas | 180 | y conocí las prácticas para dilatar el acceso a la información y aquellas para darle vuelta a ley sin cometer una falta (esta última parte no fue una buena experiencia, la decepción ante el idealismo de trabajar por los derechos humanos). | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Evasión de la transparencia |
| Ana Cristina Ruelas | 192 | Desde ARTICLE 19, creemos que si bien existe información de seguridad nacional que debiera resguardarse, este paraguas ha fungido como la regla para reservar información relacionada . Situación que impide reconocer las tasas tan altas de impunidad y la falta de eficacia en el trabajo de los ministerios públicos así como la pertinencia de los protocolos de actuación de la policía federal. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | Transversalidad de la política pública |
| Ana Cristina Ruelas | 193 | Otro punto que no logró penetrar y que para ARTICLE 19 era importante –no tanto para las demás organizaciones de la sociedad civil- es que la Constitución facultara al IFAI y a los órganos garantes a sancionar directamente y no a través de los órganos internos de control. Sin embargo existía una posición encontrada con los miembros de órganos garantes locales que piensan que el sistema indirecto de sanciones es ideal para los órganos garantes (DF vs Jalisco). | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Ana Cristina Ruelas | 194 | Principales temores y resistencias: a) La definitividad de las resoluciones; la facultad de revisión para los tres poderes y otros sujetos obligados; y las facultades de interponer acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales blindaban al IFAI y lo convertían en un órgano político de gran poder y sin contrapesos . | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Ana Cristina Ruelas | 196 | Principales temores y resistencias: c) Había una gran resistencia por parte de los partidos políticos y sindicatos públicos sobre su estatus de sujetos obligados directos e incluso hubo ciertos intentos de regresión del texto original sobre la posibilidad de que permanecieran como sujetos obligados indirectos. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Resistencia cultural |
| Ana Cristina Ruelas | 199 | Además, esta reforma no será suficiente sin la Ley General. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Ana Cristina Ruelas | 200 | La reforma de 2007 también fue un logro en su tiempo, sin embargo, nunca se tradujo en una Ley General o por lo menos en una reforma a la Ley Federal . | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Marco legal insuficiente |
| Ana Cristina Ruelas | 201 | Por último considero que existen grandes deficiencias en la implementación del sistema de transparencia y acceso a la información que impiden que este derecho humano sea ejercido de manera universal . Hacen falta mecanismos de promoción efectivos. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | Difusión deficiente |
| Ana Cristina Ruelas | 202 | Considero que la existencia de órganos garantes del derecho de acceso a la información si bien es un acierto porque permiten vigilar el cumplimiento de la ley por parte de los sujetos obligados y facilitan la expedición en el proceso de acceso, aún existen órganos cuyos representantes no se reconocen como garantes y protectores de un derecho humano sino como cualquier otra entidad gubernamental y mantienen cierta parcialidad hacia el poder ejecutivo . | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Parcialidad de órganos locales |
| Ana Cristina Ruelas | 204 | Por otro lado, los sujetos obligados lejos publican proactivamente la información mínima indispensable y en los formatos menos legibles la información a la que legalmente están obligados . | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Manejo deficiente de archivos |
| Ana Cristina Ruelas | 205 | Además, existe una alarmante falta de mecanismos de promoción que permitan a las poblaciones vulnerables ejercer este derecho o buscar información en los portales de transparencia. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Ana Cristina Ruelas | 206 | Por último los funcionarios públicos encontraron la manera de sortear la ley y limitar el acceso a la información (reservas y declaratorias de inexistencia). | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | Evasión de la transparencia |

| | | | | | |
|---------------------|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| Ana Cristina Ruelas | 207 | Dotar a los órganos de autonomía constitucional y buscar a través de las legislaciones que los representantes cuenten con especialidad suficiente para cumplir el mandato es una medida importante para sortear las dificultades. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Ana Cristina Ruelas | 208 | Asimismo, no dejar en manos del ejecutivo un proceso de designación tan importante . | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Autonomía del órgano garante |
| Ana Cristina Ruelas | 209 | En cuanto a la promoción, el IFAI había lanzado en su momento un proyecto para acercar información a las comunidades vulnerables llamado "IFAI comunidades" sin embargo, a pesar de que el mismo estaba dando buenos resultados desapareció. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | Difusión deficiente |
| Ana Cristina Ruelas | 210 | Por su parte, la mayoría de los órganos garantes locales aún no cuentan con mecanismos de promoción suficientes que den lugar al ejercicio universal del derecho . | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | Difusión deficiente |
| Ana Cristina Ruelas | 220 | Creo que la gran diferencia no está en el discurso si no en el acceso a la información. Creo que ahora es más difícil combatir respuestas insatisfactorias, creo que desde el nuevo gobierno existe una mayor tendencia a la declaración de inexistencia | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Evasión de la transparencia |
| Ana Cristina Ruelas | 221 | mientras que el gobierno anterior tendía a la clasificación de información (esto no quiere decir que el gobierno anterior sea mejor que éste en estos términos). | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Evasión de la transparencia |
| Oscar Guerra | 224 | Si se refiere a que los servidores públicos la percibieron como un problema, le contesto que, en efecto, hubo oposición para transparentar la gestión gubernamental (y todavía la hay), pero se ha avanzado mucho en estos años para eliminar esa postura de los gobernantes. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | Resistencia cultural |
| Oscar Guerra | 248 | En ese mismo contexto social y económico, se detona con el establecimiento de un marco normativo federal y local, con la creación de órganos garantes de transparencia, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Oscar Guerra | 254 | Además, el uso del derecho de acceso a la información por parte de los periodistas fue muy importante para sacar a la luz algunos asuntos que se convirtieron en escándalos mediáticos, como la controvertida compra de toallas en la residencia oficial de Los Pinos (2001) o, posteriormente, la construcción de segundos pisos del periférico de la ciudad de México. Estos casos también abonaron al ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de la sociedad. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Oscar Guerra | 259 | En ese contexto, el derecho de acceso a la información y la transparencia son objetivos de última generación para las naciones que buscan ser consideradas como democráticas ante una realidad que nos muestra un mundo globalizado y con un alto desarrollo en materia tecnológica. Por tanto, dichas naciones democráticas, necesariamente, deben incluir en su diseño institucional la transparencia y el derecho de acceso a la información. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Oscar Guerra | 263 | En el mismo sentido, era necesario fortalecer las competencias y facultades de estos órganos de transparencia, especialmente las del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), que hasta antes de la reforma era un organismo descentralizado del Ejecutivo Federal. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Marco legal insuficiente |
| Oscar Guerra | 264 | a) autonomía constitucional, para darles independencia real en su operación y generar mayor confianza entre la población con la posibilidad de una actuación imparcial en la toma de decisiones; | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Oscar Guerra | 265 | b) marco normativo homogéneo para todo el país, esto con la expedición de una ley general de transparencia que materialice los alcances de la reforma constitucional; | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Oscar Guerra | 266 | c) facultad para resolver las inconformidades en contra de las respuestas de los sujetos obligados de los tres niveles de gobierno, así como de los órganos autónomos en su respectivos ámbitos de competencia; | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Oscar Guerra | 267 | d) ampliar el número de sujetos obligados a las leyes de transparencia y acceso a la información, para contemplar a sindicatos, partidos políticos y fideicomisos y fondos públicos; | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Oscar Guerra | 268 | e) establecer el procedimiento para seleccionar a los integrantes del Pleno, tanto del órgano federal como de los órganos locales, para que sea el Legislativo el que los designe en un proceso donde intervenga la sociedad organizada, las instituciones educativas y los expertos en el tema; | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Oscar Guerra | 282 | entre las instituciones de gobierno y la sociedad del Distrito Federal, generando mecanismos y herramientas innovadoras para posibilitar el ejercicio de estos derechos a la población y facilitar el cumplimiento de la normatividad a los sujetos obligados. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Oscar Guerra | 284 | Las iniciativas de los tres partidos coincidían en que las resoluciones de todos los órganos garantes fueran vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. Sin embargo, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |

| | | | | | |
|--------------|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------|----------------------------------------|
| Oscar Guerra | 286 | Finalmente, en la reforma constitucional definitiva quedó asentada la posibilidad de que el consejero jurídico del Ejecutivo tenga la facultad de interponer dicho recurso, siempre que se trate de un asunto que ponga en peligro la seguridad nacional. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Oscar Guerra | 287 | Las iniciativas de los Partidos de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido Acción Nacional (PAN) proponían, además de la Ley General de transparencia, la expedición de una Ley General en materia de datos personales en posesión de las entidades públicas; la del PAN, incluso, hacía referencia a una Ley General en materia de archivos; el PRI solo se refería a una sola Ley General. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Oscar Guerra | 288 | Las posiciones del PRD y PAN estaban por incluir a los partidos políticos como sujetos obligados directos de la ley, mientras que la iniciativa del PRI no lo señalaba. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Transversalidad de la política pública |
| Oscar Guerra | 289 | El PAN insistió para que los sindicatos se incluyeran como sujetos obligados, lo que fue apoyado por el PRD. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Oscar Guerra | 290 | Por otra parte, las tres iniciativas instituían al órgano garante federal como una segunda instancia para revisar las resoluciones de los órganos garantes de las entidades federativas. No obstante, el PRD y el PAN proponían que esto ocurriera solo a petición de los particulares; en cambio, el PRI pretendía que, además, el órgano federal pudiera hacerlo de oficio. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Oscar Guerra | 291 | El PAN propuso facultar al órgano federal para atraer, ya sea de oficio o a petición de los órganos de las entidades federativas, recursos de revisión que por su interés y trascendencia lo ameriten. Ni el PRI ni el PRD lo plantearon. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Oscar Guerra | 292 | El método para la designación de los comisionados tuvo grandes diferencias. El PRD se pronunciaba por una designación a cargo de los senadores. El PAN también proponía lo mismo, pero con la diferencia de que los candidatos fueran sugeridos por los grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores, previa consulta ciudadana; en su caso, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión podría hacerse cargo de la selección de los nuevos comisionados en los recesos del Senado. Por su parte, el PRI propuso que fuera el Ejecutivo el que los designara y el Senado o la Comisión Permanente, en su caso, solamente podrían objetar los nombramientos hasta en dos ocasiones; en la tercera, el Presidente podría nombrarlos directamente. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Oscar Guerra | 293 | Otra diferencia estaba en el periodo de duración del cargo de comisionado: el PRI y el PRD señalaban un lapso de siete años y el PAN de nueve. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Oscar Guerra | 300 | Creo que el resultado final de la reforma es un paso importante para que los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales tengan una mayor garantía para ser respetados en todo el país. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Oscar Guerra | 308 | Esperamos que con la normatividad homogénea, todos los actores políticos del país asuman sus responsabilidades y adopten la disposición de cumplir con las leyes generales y locales en la materia. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | Marco legal heterogéneo |
| Oscar Guerra | 315 | Todo el contenido de esta reforma está orientado a subsanar las dificultades que se han presentado para la garantía del derecho de acceso a la información en el territorio nacional. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Oscar Guerra | 316 | Por ejemplo, se insistió en la autonomía constitucional de los órganos garantes para darles condiciones de independencia en la toma de decisiones; de esta manera, estos organismos tienen la posibilidad de defender el derecho de la población y no los intereses de quienes nombraron a los comisionados o consejeros. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Parcialidad de órganos locales |
| Oscar Guerra | 317 | Asimismo, se ha procurado la expedición de leyes generales de aplicación nacional para conformar una normatividad homogénea en todo el país, lo cual hará que todos los mexicanos tengan la oportunidad de ejercer su derecho en igualdad de condiciones. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Marco legal heterogéneo |
| Oscar Guerra | 318 | Por otro lado, ahora todos los organismos públicos son sujetos obligados de las leyes generales, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Oscar Guerra | 319 | y los órganos garantes, en su respectivo ámbito de competencia, pueden conocer y resolver las inconformidades de los particulares que se presenten en contra de las respuestas generadas por los sujetos obligados (con excepción de la SCJN). | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Oscar Guerra | 320 | También está la posibilidad de que quienes no estén conformes con las resoluciones del órgano garante local, puedan acudir al órgano garante federal para presentar su inconformidad y tener una segunda opinión al respecto. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Oscar Guerra | 321 | Además, ahora las resoluciones de todos los órganos garantes son vinculatorias, definitivas e inatacables para todos los sujetos obligados. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Oscar Guerra | 322 | Cabe aclarar que los particulares sí pueden presentar un amparo contra tales resoluciones ante los tribunales competentes. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |

| | | | | | |
|--------------------|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------------|-------------------------------|
| Oscar Guerra | 323 | Entre otras, estas medidas que se incluyeron en la reforma constitucional son indispensables para que la transparencia y el acceso a la información sean una realidad entre todos los mexicanos. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Oscar Guerra | 329 | Así, en el sexenio del presidente Fox se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), aunque el impacto de estas acciones se vino a reflejar mucho después, dadas las condiciones que imperaban en el país en ese tiempo. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Otras | |
| Oscar Guerra | 331 | Concretamente, se instituyó que toda la información en posesión de los organismos de los tres órdenes y niveles de gobierno es pública, salvo las excepciones señaladas en la ley. Con ello se pretendía la homologación de la normatividad en todo el país, y la garantía de los derechos referidos, lo que no ocurrió con la efectividad deseada. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Marco legal heterogéneo |
| Oscar Guerra | 333 | Amplía, por ejemplo, el catálogo de sujetos obligados al considerar a partidos políticos, sindicatos, fondos y fideicomisos públicos, así como cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Evasión de la transparencia |
| Oscar Guerra | 334 | Como ya señalamos, se puntualiza que las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | Resistencia cultural |
| Oscar Guerra | 335 | Genera medidas para homologar el ejercicio del derecho de acceso a la información en todo el país, a través de la promulgación de una ley general en materia de transparencia y acceso a la información y de leyes locales basadas en ésta. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Marco legal heterogéneo |
| Oscar Guerra | 336 | Establece la necesidad de la existencia de una ley general de archivos | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Manejo deficiente de archivos |
| Oscar Guerra | 337 | y determina que haya una instancia especializada que se ocupe de los temas en materia de protección de datos personales en posesión de particulares (en lo que se crea dicha instancia, las funciones seguirán a cargo del IFAI). | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Oscar Guerra | 338 | Ordena la coordinación de las acciones del órgano garante federal de acceso a la información y protección de datos con la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), así como con los órganos garantes de transparencia de los estados y el DF, para fortalecer la rendición de cuentas. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |
| Gustavo Parra | 343 | Transparencia de partidos políticos y transparencia de sindicatos. Siendo personas morales. Cuando se dio la reforma laboral. Primera propuesta de reforma 2008-2009. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Gustavo Parra | 344 | Sujetos obligados a sindicatos. Partidos quedaron como sujetos obligados indirectos. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Gustavo Parra | 347 | Lujambio crea desde el IFAI Guía de buenas prácticas. Que elaboró gobierno. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Gustavo Parra | 348 | Se logra que los distintos poderes queden regulados. Estados y municipios opacos. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Gustavo Parra | 350 | Piso mínimo para todos los órganos de gobierno. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Gustavo Parra | 361 | La forma de elegir quería que el Ejecutivo designara y el senado ratificara. La del PAN fue al revés. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Gustavo Parra | 369 | Otro desafío es el tema tecnológico; por ejemplo mecanismos de solicitud electrónica. 60% Estado de México. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | Difusión deficiente |
| Gustavo Parra | 371 | Se creará el Sistema Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |
| Gustavo Parra | 372 | Habrà coordinación con Archivo General de la Nación, con la Auditoría Superior de la Federación. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Gustavo Parra | 373 | Homologación de criterios por recursos de controversias. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Jaqueline Peschard | 408 | No antes de la ley de transparencia, si hubo después con todo el asunto de Rosendo Padilla... no sé si lo de Aguas Blancas, eso fue en el 97 eso tuvo que ver con una sentencia de la corte y ahí si se dijo: Se tiene que dar información veraz, oportuna, etc. Pero no estoy segura si eso pasó porque la Corte respondió bien, la Corte Mexicana, no sé si hubo después algo que llegó de la Corte Interamericana. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Jaqueline Peschard | 413 | En el siglo XXI y el 2000 la transparencia deviene muy importante y creo que en buena medida tiene que ver con el modelo de la legislación que se aprobó en México, al modelo diferente al que tienen en otros países, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |

| | | | | | |
|--------------------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------------|-------------------------|
| Jaqueline Peschard | 414 | y este es un modelo que hace que las resoluciones del IFAI sean definitivas para los entes obligados y entes públicos, y eso lo que hace es que va generando el contexto de vigencia | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Jaqueline Peschard | 417 | Uno ve, cualquier tipo de política pública, cualquier tipo de reforma constitucional del tema que quieras la propia reforma político-electoral traen la transparencia como tema central , | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |
| Jaqueline Peschard | 418 | ya una de las características fundamentales de las elecciones es la transparencia cosa que antes no se daba, antes eran la certeza imparcialidad que eran los principios de un proceso electoral eran certeza, legalidad, imparcialidad, y ahora se incorpora transparencia. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |
| Jaqueline Peschard | 419 | Pero si uno ve la [reforma] de energía ahí verá que la transparencia está pues con una parte claramente incorporada ya pues a la definición de políticas públicas y de (inaudible). | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |
| Jaqueline Peschard | 421 | Si es un resultado de la legislación | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Jaqueline Peschard | 422 | y del modelo de transparencia, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Jaqueline Peschard | 423 | Si hubiera sido otro tipo de modelo como lo que existe en Guatemala si hubiésemos tenido solamente el tema de transparencia en manos de la función pública, no hubiera... | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Jaqueline Peschard | 424 | Porque el IFAI tenía la característica de ser de la administración pública federal, un organismo descentralizado, pero la autonomía que logro en la práctica a partir de que no era sectorizado y de que sus resoluciones fueran definitivas tuvo un enorme despunte, más allá de quienes fuimos comisionados o no, el propio modelo fue el que permitió que esto se disparara como un tema de debate. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Jaqueline Peschard | 429 | Por ejemplo en el IFE cuando se emite la ley de transparencia que obliga a todos aunque el IFAI no fuera competente ante el IFE , El IFE si tuvo que hacer acomodar para atender solicitudes de información, tener una Comisión de Transparencia, etc | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Jaqueline Peschard | 430 | pero si se hicieron modificaciones a ciertas... por ejemplo la fiscalización de los partidos políticos no se difundían los resultados en cambio una vez que salió la ley de transparencia el propio consejo general del IFE resolvió que todo eso tenía no sólo que llegar a la comisión de fiscalización, sino que también... | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Jaqueline Peschard | 433 | Entonces a mí me parece que el enlace tiene buena parte que ver con la eficiencia del IFAI que se asume como un órgano autónomo aunque no lo fuera, pero como tenía este modelo que lo hacía vigilante y lo hacía la posibilidad de instruirles de manera clara para que entregaran la información, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Jaqueline Peschard | 471 | En 2007 fue una cosa de cabildeo político y ya para ese entonces ya todos los estados tenían ley, todos, no había nadie que (inaudible) | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Jaqueline Peschard | 473 | Después de la reforma del 2007 se decía en un transitorio que todos los Estados debían de acomodar sus leyes y constituciones para ponerse en correspondencia, (inaudible) | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Marco legal heterogéneo |
| Jaqueline Peschard | 474 | pero en todo caso si mejoró bastante las normas las leyes, entonces el consenso creo que tenía que ver con un tema que ya era de agenda pública para el 2010 y ahora para el 2014. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Jaqueline Peschard | 482 | y la parte del gobierno de Fox, Fox la hizo suya por eso era muy difícil que él estuviera muy en contra, surgió una nueva institucionalidad pública. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Jaqueline Peschard | 496 | Fox si tenía un plan más marcados (sic) por esas iniciativas, había ese compromiso con la iniciativa legal ya en la operación ya es otra cosa, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Jaqueline Peschard | 504 | Si son más pro-transparencia yo creo que ya han asumido que ya les tocó pero realmente a los primeros que se les aplicó la transparencia por la vía de la fiscalización fue a los partidos, sin embargo eran como los más opacos, por eso es importante que ahora son sujetos directos ya ahora no se pueden escudar que es el IFE quien da mal la información, ya son directamente ellos y yo creo que es una gran oportunidad de los partidos para sumar, pues que lo sumen a sus compromisos de trabajo. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Jaqueline Peschard | 507 | por eso es importante la reforma del 2014 porque si hace que se trabaje hacia un sistema nacional de transparencia y eso hace que se pueda ir homologando con los temas legislativos, los temas regulatorios... | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | Marco legal heterogéneo |
| María Marván | 528 | Toda la lógica de evolución del desarrollo La Ley que sigue vigente hasta ahora, tiene como preocupación como Tema Principal, como sujeto obligado, la administración pública federal, lo cual es lo más común en el Mundo, es una cuestión muy extraña muy muy extraña que en México hayamos incluido a los Organismos Autónomos Constitucionales, al poder legislativo y al poder judicial, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |

| | | | | | |
|--------------|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------|
| María Marván | 531 | Hay algunas dignas excepciones muy dignas yo creo que el Instituto Federal Electoral hizo un buen trabajo después hubo una serie de reformas que ayudaron además, pero no alcanzaba el marco jurídico para meter todo lo que quisieron meter al final | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Interpretación del derecho |
| María Marván | 540 | Yo creo que una de las cosas importantes fue el tipo de institución que crearon es decir , crearon una institución que no era autónoma constitucionalmente pero que estaba diseñada a ser un organismo fuerte, se plantea desde el nombramiento de los primeros comisionados, sale un sale un decreto de Fox, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| María Marván | 550 | ¿Cuál fue otra cosa que le dio mucha relevancia al acceso de información? Fue la preocupación que tuvimos desde el principio fue hacer un sistema informático el cual recibiera las solicitudes fuera un sistema de recepción de las solicitudes, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| María Marván | 551 | ¿cual fue el secreto de este sistema? que el control fue centralizado, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| María Marván | 554 | ¿porque le doy tanta importancia al sistema?, porque todas las dependencias estuvieron obligadas desde el día uno a registrar sus solicitudes en ese sexenio, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| María Marván | 555 | los solicitantes no tenían que ir a la dependencia, lo podían hacer por internet, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Modernización de la Administración Pública | |
| María Marván | 556 | lo veían en tiempo real las dependencias, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Modernización de la Administración Pública | |
| María Marván | 557 | pero no podían borrar ni una sola coma, quien tuvo desde el principio el control de las preguntas siempre fue el IFAI, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| María Marván | 562 | recuerdo claramente una solicitud de Raúl Trento un intelectual reconocido por todo el seguimiento que le ha dado a lo largo de 30-40 años a todo lo que tiene que ver con medios de comunicación, una de sus primeras preguntas fue a SCT pidiendo los contratos de concesión, creo que eran de Televisa o radiodifusora o era Telmex, documentos imposibles de conseguir para cualquier mexicano... la primera respuesta inclusive inmediata de SCT es no, no se pueden entregar, él mete un recurso inmediatamente y nosotros empezamos a organizar el recurso y decimos la ley dice claramente que contratos y concesiones son públicos por tanto se tiene que entregar, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | Evasión de la transparencia |
| María Marván | 570 | De hecho vale la pena decir que con los años nos enteramos que hubo mujeres que recibieron un mejor trato como mujeres divorciadas en pensión alimenticia gracias a que realmente supo cuánto ganaba su marido. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| María Marván | 574 | el IFAI ha trabajado a lo largo de 12 años, inclusive lo dice hoy la Presidenta Jimena Fuente, en una mejor ley de archivos, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| María Marván | 592 | Ahora que usted hablaba de encontrar ahí a los estratégicos, luego un momento en el que dijimos lo que tenemos que hacer es promover un cambio constitucional para que el 6 o constitucional establezca unos mínimos y obligue a todas las leyes secundarias a desarrollarse conforme a esos números , | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Marco legal insuficiente |
| María Marván | 611 | La primera ley surge sin reforma constitucional. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| María Marván | 618 | Hay por ahí una entrevista que me hicieron en Proceso, en donde me preguntan ¿Usted que sabe de transparencia? y le digo no mucho, este país nadie sabe de transparencia y el que diga que sabe está inventando, porque estamos inventando una materia, bueno y si no funciona y dije "Si no funciona Nos vamos", me gané la portada del Proceso, y lo hubiera yo hecho, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| María Marván | 620 | y una vez que uno se pone a estudiar y se pone a trabajar, la verdad de que la gran mayoría de los documentos tienen la posibilidad de ser públicos , | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| María Marván | 628 | si yo he sabido desde el principio que esto era lo que se iba a entregar no me voy hasta la SCJN, esto no solo no me perjudica, me beneficia, no me hace ningún daño como empresa privada lo único que evidencia es que SEMARNAT hizo bien su trabajo y yo me lo tome en serio , para mí fue una de las experiencias más bonitas y más satisfactorias, (Es el caso de DuPont, si lo busca en Infomex como el caso de "SEMARNAT VS DUPONT" debe poderlo encontrar) | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| María Marván | 632 | hay documentos hasta llegar al top secret , normalmente la experiencia que tenemos, Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña , tiene cinco niveles de secretos, me da la impresión que es un estándar internacional. México no los tiene quiere decir que da un poco igual y eso tiene explicaciones muy importantes, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |

| | | | | | |
|----------------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| María Marván | 633 | recuerdo el caso de Mexicana , LyF,C tan pronto se hizo la restitución o no sé que hizo de forma legal lo que se hizo con LyFC por supuesto que todos los trabajadores del sindicato nos llegaron a pedir información , | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Cecilia Azuara | 652 | Ya los académicos ya venían hablando de este tema del pendiente que tenía nuestro marco jurídico para reglamentar en este sentido. Estaba muy limitada nuestra interpretación que se había dado al derecho a la información, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Interpretación del derecho |
| Cecilia Azuara | 653 | entonces en el 2000 con la interpretación que hace la Corte pues cierra la pinza para entender que es efectivamente un derecho de los individuos no sólo de los partidos políticos sino de cualquier particular que quisiera obtener información del Estado y el Estado está obligado a darle esa información en principio. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Cecilia Azuara | 701 | La positiva ficta, hasta el día de hoy sigue imperando la positiva ficta que propuso el grupo Oaxaca, según yo es una cosa errónea , te voy a decir porque: Lo que el grupo Oaxaca decía era que si la autoridad no contesta en el plazo que marca la ley que son 20 días, lo que tiene que interpretarse es que el particular tiene el derecho a tener la información y entonces así se interpreta el silencio de la autoridad. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Cecilia Azuara | 709 | Cosa distinta, en materia de acceso a la información si tu pides información y no te contesta la autoridad y yo interpreto que en automático te tiene que dar la información, estaríamos pensando que te pueden dar, si tu pides "quiero saber cuándo es el próximo operativo de la secretaria de la defensa Nacional" | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Cecilia Azuara | 711 | Se tuvo que hacer un mecanismo en donde como eso no puede suceder en la vida real, si a ti no te contesta la autoridad lo que tienes que hacer es irte al IFAI, pedirle que revise eso y si la información no es clasificada que te la entreguen y lo que si es ventaja es que es gratuita, es decir, tu no pagarías ni materiales de reproducción pero lo que quiero decir es que efectivamente tienes que ejercer otra acción, no es que en automático se de eso, porque aplastarías otros intereses y eso jurídicamente no es posible, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Cecilia Azuara | 715 | Porque la verdad es que, pese a que creo que todavía nos falta mucho porque creo que ahorita sigue siendo un discurso políticamente correcto, y todavía nos falta creemos la transparencia, pero eso si creo que es un tema cultural, que lleva muchísima más tiempo, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Cecilia Azuara | 717 | Una, te ayuda como institución a organizarte,para tu ser transparente y dar información, tienes que estar en orden, es como una transformación silenciosa en estos 10 años, no se ha hecho una revolución ni mucho menos pero de entrada las instituciones han tenido que poner a los archivos en orden , estar más conscientes de lo que tienes que documentar y estas más consciente de que pueden pedirte información y que hay muchos escándalos que se han generado a partir de pedir información, entonces me parece que te ayuda a ordenarte internamente. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Manejo deficiente de archivos |
| Cecilia Azuara | 722 | pero es fundamental que los individuos sepan que pueden pedir información y además con una evolución en el entendimiento de lo que es el derecho a la información porque hace 10 años pensamos ¿cuánta gente puede pedir información? probablemente muy poca y yo creo que sigue siendo muy poca, el número de solicitudes se concentra en muy poca gente. Las solicitudes crecen, los solicitantes no. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | Difusión deficiente |
| Cecilia Azuara | 725 | Entonces eso te obliga a repensar un poco las cosas, ¿cómo puedo hacer que más se vean beneficiados por el derecho al acceso a la información? Y creo que pensar que puedes extender el número de solicitantes puede ser en un determinante momento muy ficticio, muy falso, porque habrá gente en nuestro país que nunca vaya a presentar una solicitud y que nunca vaya a presentarla yo he llegado a la conclusión que hay tres ejes que deberían inspirar el análisis de cómo incrementar el beneficio del acceso, eso si... | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | Difusión deficiente |
| Cecilia Azuara | 726 | Tres finalidades, fue algo que me animó mucho al principio el tema: que la transparencia y el acceso a la información, su fundamental objetivo era el combate a la corrupción, yo creo que es una herramienta muy importante para eso, no determinante pero si muy importante, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Corrupción |
| Cecilia Azuara | 727 | pero además hay que entender que el derecho al acceso a la información sirve para conocer otros derechos, por ejemplo, cómo hacer a ellos, por eso se dice que es un derecho instrumental no necesariamente tiene que tener el fin por si mismo, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Cecilia Azuara | 728 | pero si la idea es que la sociedad sepa que a través de este derecho puedes saber como tener derecho a la salud o a la educación, cómo efectuar esos derechos. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Cecilia Azuara | 729 | Y el tercero que es algo muy novedoso inclusive a nivel internacional, es que el derecho al acceso a la información le permite a la sociedad reutilizar la información del gobierno en beneficio de la propia sociedad. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |

| | | | | | |
|----------------|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------|
| Cecilia Azuara | 730 | Esto quiere decir que el gran poseedor de bases de datos en México es el Estado, pero las usa para fines que le sirven estrictamente al Estado, si esas bases de datos las abre al público, el público puede hacer aplicaciones, es decir lo que se llama reutilizar la información. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Cecilia Azuara | 731 | Puede sacar estadísticas para mejorar algo, hay ejemplos varios en el Mundo, por ejemplo ese (sic) hay una aplicación que tiene los registros de los accidentes por minuto en todas las carreteras del país, si tu esa información la pones o la haces disponible, gente de staff, chavitos que le saben a toda a tecnología pueden hacer una aplicación para decirte si tu vas a viajar por carretera a Monterrey, cuál es el tramo y a que hora hay más accidentes en tu trayecto y eso trae una utilidad para ti. Así hay más beneficios como en materia de salud, en fin. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Cecilia Azuara | 733 | empiezas, creo yo, o tendría que ser ese el tema, a generar una política pública que dirija tus esfuerzos no sólo a recibir más solicitudes sino a hacer que ese derecho le llegue a más gente y no solo de la forma tradicional, si no a ver... en el pueblito tal de la localidad tal pues a lo mejor quieren saber qué derechos de salud tienen acceso, pues llévalas la información, no te van a hacer nunca una solicitud, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |
| Cecilia Azuara | 734 | pero si el municipio tiene una política de transparencia pues es una política de transparencia proactiva y vas y le das la información. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | Transversalidad de la política pública |
| Cecilia Azuara | 735 | Si lo que quieres es la utilización de la información entre grupos de la sociedad civil busca que temas les interesa saber y publica esos datos sin restricciones de uso para que puedan utilizarlas, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Cecilia Azuara | 742 | ¿Qué factores facilitaron la implementación de la ley de transparencia? ¿Surgió una nueva institucionalidad en torno al tema? Yo creo que la implementación de la ley tuvo dos cuestiones que la hicieron muy exitosa, uno el nombramiento de comisionados independientes que me parece fue un factor fundamental para el inicio en nuestro país de este nuevo derecho, pusieron comisionados que con diferencias entre ellos ya que eran muy diferentes, apostaban a lo mismo, eran independientes del gobierno o sea no tenían línea y eso hizo que se consolidara bien el IFAI | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Cecilia Azuara | 743 | y el segundo factor fue la creación y uso de herramientas informáticas para el ejercicio del derecho, yo creo que esto posicionó muy bien el tema y permitió que realmente se difundiera rápidamente | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Cecilia Azuara | 746 | pero bueno, creo que fueron esos dos factores la independencia de los comisionados y el uso de herramientas tecnológicas, el crear un sistema específico para presentar solicitudes de acceso a la información desde cualquier punto. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Modernización de la Administración Pública | |
| Cecilia Azuara | 756 | esa garantía está en varios factores, los más importantes pueden ser el marco normativo, la independencia de quienes encabezan el órgano garante y pues a lo mejor ya necesitamos un concurso de esfuerzos para implementar una política nacional en donde la federación no se imponga pero si marque ciertas pautas, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |
| Cecilia Azuara | 757 | es un poco lo que trae la nueva reforma, y las entidades federativas participen y se allanen casi voluntariamente a esas pautas pero de otra manera veo difícil que se homologuen comisiones, por las características de las entidades. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | Parcialidad de órganos locales |
| Cecilia Azuara | 772 | y entender que la ley, como la ley de transparencia lo que te establece es un piso mínimo y nada te impide ir más allá, eso es a lo que te obliga, pero tienes que ser mucho más proactivo, tienes que tener inventiva y creatividad para darle a la sociedad mucho más de lo que da. Eso me parece es el pensamiento que aún no tenemos y que todavía la gente piensa que debe cumplir lo mismo. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Resistencia cultural |
| Cecilia Azuara | 777 | Entonces estas de acuerdo en que el desarrollo no es que... yo no soy para nada de la idea de que se vuelva un país centralista pero si creo que tenemos que encontrar justos medios en donde a pesar de tener un sistema federalista te permita tener un eje rector desde la federación para poder impulsar como esta independencia de muchas cosas que se requieren en el ámbito local, a esto es a lo que me refiero, creo que las entidades federativas todavía tienen una figura aplastante de los gobernadores. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | Otros. Gobernador |
| Cecilia Azuara | 780 | (inaudible) en el tema de transparencia... generar un sistema nacional pegándole lo menos al federalismo, y por eso creo que debe de ser el ifai el eje rector pero con la concurrencia necesaria de todos, ahí tienen que... | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |

| | | | | | |
|---------------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------|----------------------|
| Issa Luna Pla | 788 | por ejemplo, una vez que se encontraron la necesidad de establecer esta agenda y se empezaron a circular los borradores de un decreto que se convertiría en la Ley federal de transparencia pero que empezó como una política de transparencia pero muy limitada en la que no se buscaba, planteando desde el punto de vista del derecho, la información sino específicamente planteado desde el punto de vista de una política gubernamental, administrativa gubernamental como principio de la transparencia y que recuperaba algunos de los elementos fundamentales de lo que tenía que ser transparencia a partir de lo que el FMI y la OCDE decían. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |
| Issa Luna Pla | 792 | pero así lo encontraron los periódicos que se dieron cuenta de que existía una gran diferencia entre la información a la que podían acceder unos periódicos y otros, todo esto a partir de un mercado de la información pública que existía y que desde luego era más caro en algunos casos, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Issa Luna Pla | 821 | ¿Qué factores facilitaron la implementación de las políticas de transparencia y acceso a la información? Creo que desde el punto de vista de la implementación, cabe decir primero que esta fue una legislación sui generis porque al cabo de 4 años todos los estados de la República y el DF ya tenían una Ley federal (sic) de transparencia y acceso a la información ya contaban con esa ley y la replicaron con una ley estatal, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |
| Issa Luna Pla | 828 | Por eso decimos que traía un marcaje personal, porque esas ONG estaban ahí. Y después el IFAI replicó algunas de estas metodologías y las mejoró en muchos sentidos y creó una unidad de vigilancia que fue y ha sido la más importante y potente de todas las facultades que tiene el IFAI, incluso hasta la fecha si comparamos lo que hace esa unidad de vigilancia tiene mucho más recursos y personal que cualquier otro órgano garante del Mundo en la materia. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Issa Luna Pla | 829 | Entonces una unidad o jefatura de vigilancia, poderosa y robusta y con instrumentos incluso cuantitativos para evaluar la implementación de la ley, lograron también persuadir que la implementación era importante. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Issa Luna Pla | 830 | La estrategia del IFAI facilitó también esta implementación porque el IFAI no trataba de evaluar para golpear o criticar si no verificaba y después ofrecía capacitación y ofrecía ayuda para que las instituciones cumplieran a cabalidad la reforma legal, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Issa Luna Pla | 831 | entre esas estrategias del IFAI estuvo también la creación casi inmediata de un sistema electrónico de solicitudes de información que se denominó SISI que de manera casi inmediata, el día que entró en vigor la norma un mes después de su aprobación, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Issa Luna Pla | 832 | se podía no solamente facilitar el acceso a la información a los ciudadanos si no que en términos de la implementación se le dio una herramienta tecnológica a los servidores públicos y nuevos funcionarios encargados de esta materia que facilitaba su trabajo para gestionar los procesos de las solicitudes de información pero que a la vez le ofrecía y brindaba al IFAI datos cualitativos y cuantitativos sobre cómo se estaba cumpliendo con la norma. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Modernización de la Administración Pública | |
| Issa Luna Pla | 833 | La otra cara de este instrumento tecnológico era un semáforo de cumplimiento en los plazos y otorgaba datos sobre cómo se estaban haciendo e implementando la norma, lo que hizo que se entregaran estadísticas mensuales incluso semanales al pleno del IFAI para poder evaluar la implementación y esa tecnología facilitó ampliamente la implementación lo cual se imitó y replicó en el resto de los estados para poder facilitar esa implementación. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Modernización de la Administración Pública | |
| Issa Luna Pla | 835 | no cambió las prácticas de corrupción, directamente, no cambió la cultura de los servidores públicos para hacerlos mucho más éticos, por ejemplo, pero si mejoró sus prácticas de archivos públicos. Esa es la mayor ganancia que en ese momento identificaron los servidores públicos. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Corrupción |
| Issa Luna Pla | 838 | reorganizar las instituciones, por ejemplo un caso muy sonado en ese momento, en el Gobierno de Sinaloa que fue el primer estado que aprobó, después de la ley federal su propia ley estatal, el gobernador decía que se requería primero de limpiar la casa y ese el se refería a que tenía que negociar con sus secretarios de finanzas y con los secretarios encargados de la contraloría y etc, que pulir las plazas y ordenar esa administración porque existían muchos funcionarios públicos que eran aviadores, y esos aviadores cobraban pero no estaban asistiendo y por lo tanto antes de implementar su legislación de transparencia se dieron cuenta de que tenían que limpiar la casa y eso significó y hasta la fecha sigue significando una premisa y un reto importante para los legisladores y determina si la ley funciona o no funciona. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | Resistencia cultural |
| Issa Luna Pla | 839 | En términos de política pública si, quizás no es como aprendizaje para esa clase política a la que te referías pues es... bastante pesimista la conclusión y los aprendizajes pero desde el punto de vista del derecho al acceso a la información fue esta, esta norma es un éxito rotundo que ha sido utilizada como modelo para legislar en otros países tanto de América Latina como de Europa e impuso un nuevo estándar en su momento, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |

| | | | | | |
|-------------------------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------|
| Issa Luna Pla | 840 | en su época que la colocó en el primer lugar mundial de las evaluaciones que hacían las organizaciones especializadas y los think tank la colocó en primer lugar mundial en su calidad y en su implementación, una ley que si servía efectivamente | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Issa Luna Pla | 841 | y que pues ha cambiado paulatinamente la idea y la percepción que se tiene del gobierno sin embargo pues desde luego eso tiene dos lados si mientras más información tienes puedes tener una percepción quizás más desgastada o limitada del gobierno porque sabes qué se está administrando de manera incorrecta pero a la vez es más información la que se puede tener. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | Interpretación del derecho |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 876 | ¿qué se requería? una reforma constitucional donde se estableciera con absoluta claridad ya sin lugar a dudas que la transparencia era un tema obligatorio a nivel nacional , y que no pudiera sustraerse a esta nueva política los gobiernos de los estados | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Marco legal heterogéneo |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 877 | Y que pudiera decir que este derecho fundamental este derecho humano que ya estaba en el artículo 6, se tenía que aplicar de igual manera en todo el país . | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Interpretación del derecho |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 880 | Yo creo que fue profundizar en el tema, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 883 | ¿porque era importante la reforma del 2000 (sic)? la última reforma, pues para aclarar primero este tema de si el ifai era o no un órgano constitucional autónomo por un lado y por otro lado era ya dotar a todos los organismos locales de transparencia de esta autonomía constitucional, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | Parcialidad de órganos locales |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 885 | con esta nueva y última reforma constitucional se logra dotar de autonomía constitucional a todos los órganos de transparencia de todo el país. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 897 | si, si nos hemos encontrado en el camino a gente que está convencida de que este es el mejor mecanismo, no sé si el único pero si el mejor mecanismo para que los gobiernos sean mucho más eficientes, para que los gobiernos rindan cuentas, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Modernización de la Administración Pública | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 912 | entonces esto a mí el tema me gustó mucho me llamo mucho la atención tan me gusto que y esto también lo puedes corroborar que estando en la secretaría de turismo generamos un sistema informático que se llamaba bueno se llama "SISITUR" es el antecedente del primer ... yo te diría es el primer antecedente de lo que fue el SISI y que ahora se llama "Infomex", | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Modernización de la Administración Pública | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 913 | pero nosotros en el la Sría de Turismo generamos ese SISITUR, de hecho hay un registro en Derechos de Autor porque nosotros registramos eso y ahí aparece la titular del ramo era Leticia Navarro la Secretaria de Turismo, la pusimos institucionalmente, era ella la jefa, pero registramos nuestro sistema y ese sistema se usó prácticamente tres o cuatro años de hecho varias instituciones lo siguieron usando cinco seis años de hecho varias instituciones la siguen usando entonces, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Modernización de la Administración Pública | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 917 | hay mucha gente que quiere ver la transparencia como solución a la corrupción, no , la transparencia inhibe porque en el momento en que los gobiernos de trabajar con puertas y ventanas de cristal se vuelve mucho más complicado que hagan una irregularidad, la verdad es que esta es una de las razones por las que no les gusta insistir, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | Interpretación del derecho |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 918 | escucharas que hay otras razones como estos que dicen que hay mucha gente que hace demasiadas solicitudes de información que se ha llevado esto a un exceso, etc, yo creo que no, si a mí me preguntas que prefieres el exceso de la opacidad entre comillas el exceso de la transparencia, el exceso de solicitudes, este si a lo mejor ahí si estamos en el extremo del péndulo de aceptar algo absolutamente cerrado ahorita la gente, un sector al menos, está ávida de conocer qué hace el gobierno, y si ahorita la gente pregunta muchas cosas, te vale te vale. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | Interpretación del derecho |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 920 | de ser o a pesar de ser un organismo descentralizado del ejecutivo federal, es decir en estricto sentido jurídico dependiente del poder ejecutivo, a pesar de eso el ifai llevó al extremo su autonomía, una autonomía que lo logro reconocimientos en su momento, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 921 | es más a tal grado que había mucha gente incluso años después, legisladores pensaban que el ifai era un órgano autónomo constitucional y lo pensaban por la manera en que los comisionados se desarrollaron o ya después nos desarrollamos creo que esa fue una batalla importante | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 925 | en el momento que le quitas una de sus características principales al tema de la transparencia que es la velocidad o celeridad para responder, en ese momento la gente hubiera perdido todo el interés | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | Interpretación del derecho |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 943 | es decir la ley decían que las resoluciones del ifai iban a ser definitivas, pero en el IAFI tomábamos eso como resoluciones definitivas y al mismo tiempo inatacables, eso fue una discusión que se tardó prácticamente 12 años para lograr elevar a rango constitucional esa frase: las resoluciones del ifai son definitivas e inatacables. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Autonomía del órgano garante |

| | | | | | |
|-------------------------|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------|
| Ángel Trinidad Zaldívar | 944 | Eso es uno de los logros mayúsculos de esta reforma ¿porque?, pues porque entonces si se acaban las interpretaciones pro-opacidad que lo que quieran era dificultarle al solicitante al ciudadano, el acceso de la información | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Evasión de la transparencia |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 945 | si tú las haces definitivas e inatacables para el gobierno, no para los ciudadanos pero si para el gobierno, pues entonces los gobiernos no tienen manera de cómo esconderse digamos. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | Evasión de la transparencia |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 946 | Si sólo eran definitivas y además en la ley, hoy la constitución es la que dice que las resoluciones son definitivas e inatacables. Eso es uno de los logros mayores. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 956 | entonces al final del día creo que la salida fue bastante razonable el ifai si se convierte en segunda instancia con ciertas características, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 957 | si hay una excepción digamos para que el gobierno pueda atacar las resoluciones del ifai y eso solo se hace a través de la consejería jurídica del poder ejecutivo, entonces eso acota es decir no cualquiera puede presentar un recurso de inconformidad ante una resolución del ifai | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 958 | y lo tercero que se quedo es como te digo la definitividad e inatacabilidad | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 963 | ¿para qué? yo te diría quizá te lo podría sintetizar de esta manera: el tema de la transparencia tenía o tiene que pasar de ser una política de gobierno a convertirse en una política de Estado | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | Transversalidad de la política pública |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 965 | y de alguna manera esto fue encaminado la reforma constitucional en el entendido de que cuando pones un tema de este tamaño en la constitución la verdad es que se dificulta un poco que haya retrocesos, no quiere decir que no los pueda haber, ojo, porque en este país en el que supuestamente la constitución es rígida que ha tenido muchos controles reformarse la verdad es que la reforman cotidianamente | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 966 | sin embargo digamos en términos como de compromiso del Estado pues el compromiso ahí esta deja de ser una política gubernamental y se vuelve una política de Estado se vuelve más difícil dar pasos para atrás. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 968 | mira ha habido, lo mejor es un ejemplo concreto: hubo por ahí un solicitante que hizo más de no recuerdo 400 o 500 solicitudes al instituto Mexicano de Seguro Social y en alguna comida que en aquel momento tuvimos con el entonces director del Seguro Social él nos decía y nos lo dijo así abiertamente dijo miren la verdad es que primero fue una enorme molestia que hubiera tantas solicitudes por una sola persona, pero cuando logramos entender lo que quería el solicitante nos abrió los ojos y nos hizo darnos cuenta que estábamos gastando mal, era algo que tenía que ver con un coagulante o anticoagulante algo así por el estilo y lo que el entonces director del imss nos dijo es "hombre! nos pusimos a revisar lo que el solicitante pedía y nos dimos cuenta que las licitaciones las estábamos haciendo mal y que si las hacíamos bien nos podíamos ahorrar \$800 mdp" | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 971 | y lo que muchos gobernadores nos decían que cuando se lo comentaban a el contratista, el contratista decía "no, no, no, entonces no me quiero meter en eso", | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | Resistencia cultural |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 973 | y de ahí la importancia que para mi tiene que hayamos logrado meter el tema en los libros de texto gratuitos y eso te lo digo sin falsa modestia porque lo puedes comprobar en muchos documentos, muchas reuniones de la COMAIP el que empujo el tema fue tu servidor, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 974 | en 2007 no en 2009, 2008-2009 se logra meter el tema a los libros de texto gratuitos esa es una cosa con la que yo empecé cuando era secretario ejecutivo le pedí autorización por supuesto a la presidenta que era comisionada María Marván y le dije "oye yo creo que esto hay que meterlo en los libros de texto gratuitos" ¿por que? es algo que le tienes que enseñar a los niños desde chiquitos, a que sepan que tienen "derecho a...", | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 976 | entonces yo para ponerlo en términos muy sencillos lo planteaba de esta manera: la mitad de los niños que hoy tengan entre 6, 8, 10 años, la mitad de esos niños cuando entren a trabajar, la mitad va a trabajar en el gobierno y la otra mitad van a trabajar en la iniciativa privada por ponerlo insisto de manera simplista ¿que es lo que va a suceder? que la mitad de los que trabajan en el gobierno va haber aprendido en la escuela que tiene obligación de entregar información y la mitad que trabaja en la iniciativa privada sabrá que tiene el derecho de solicitar la información y que no es una concesión, entonces de ahí mi insistencia | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |

| | | | | | |
|-------------------------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| Ángel Trinidad Zaldivar | 977 | y pues ahí si tengo que decirte costado varios años porque yo empecé con el tema a partir de ahí del 2004-2005 y no lo pudimos lograr en la administración de presidente Fox, y ya después en la administración del presidente Calderón, tuvimos reuniones, yo tuve reuniones con la titular Vázquez Mota que capto muy bien la idea y me dijo "lo vamos a hacer nada más que nos va a tomar un tiempito" y si por ahí ya del 2009 fue que ya aparece y tu abres hoy un libro de texto gratuito me parece ya a partir de 4° año ya está el tema de transparencia y rendición de cuentas. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 979 | mi generación por supuesto mucho mayor que la tuya, pues habar de estos conceptos de transparencia pues no era común. Hoy se empieza a volver más común y yo espero que en una generación más lo tengan metido en el ADN por así decirlo como lo tienen metido en países como Suecia, que tiene una ley de transparencia desde 1766, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | Resistencia cultural |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 980 | si tu ahí vas y pides un documento de hace 200 años y te lo entregan en un par de horas. Aui vas y pides un documento no en todos lados pero en algunas instituciones un documento de hace un par de meses y te lo entregarán en otro par de meses si bien te va. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | Manejo deficiente de archivos |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 982 | Y otra anécdota, muy curiosa es que fijate, más o menos una tercera parte de las solicitudes de información las hace el propio gobierno, y uno diría ¿cómo que las hace el propio gobierno? Si, si directores generales hacen solicitudes a otros directores generales, subsecretarios a... hubo un subsecretario de hacienda que ahorita se me escapa el nombre igual en una comida con el IFAI platicó una anécdota, decía que estaba muy... recién estrenada la ley y que él le pidió, siendo subsecretario de hacienda y como bien sabes aquí la SHCP es una secretaría muy poderosa y un subsecretario de hacienda es un personaje muy poderoso... pues en 2003 o 2004... le pidió vía oficio un documento a otro subsecretario y que pasaron varios meses y no le contestaba y entonces este subsecretario "hombre! voy a hacer una solicitud de información a ver si esta ley de transparencia funciona para algo" y bueno lo que el platicó enfrente de los entonces comisionados fue que hizo su solicitud y para su sorpresa la respuesta vía transparencia si le llegó, la respuesta oficial que le respondieran el oficio, no le llegó... | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Francisco Ciscomani | 986 | y a mitad de los 90 hicimos varias reformas en materia de procedimiento administrativo, de la ley federal de procedimiento administrativo, para obligar a que las dependencias y entidades federales y el propio titular del poder ejecutivo tuviera que pre-publicar cualquier proyecto de regulación que pretendía presentar, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Francisco Ciscomani | 988 | No había una disciplina pues de someter al gobierno a escrutinio público, y la primera fue una reforma de 96 a la ley federal de procedimiento administrativo donde establecimos claramente que el poder ejecutivo estaba obligado a generar una manifestación de impacto regulatorio en cada anteproyecto de ley, reglamento, acuerdo o decreto, norma oficial mexicana, lineamiento, criterio lo que te puedas imaginar y eso detona una participación de los sectores interesados. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Francisco Ciscomani | 992 | Y así hay innumerables ejemplos de mejora regulatoria que se lograron a través de una herramienta que se llamó "Pre-publicación de proyectos regulatorios de la administración pública federal" incluyendo al poder ejecutivo, y un sometimiento digamos durante 30 días a comentarios. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Francisco Ciscomani | 995 | Los del grupo Oaxaca te dirán que ellos son los precursores, pero yo te puedo decir que el grupo técnico de la COFEMER comandados por el Dr. Sergio López Ayllón, que hoy es el director general del CIDE, que creo que es un agente es una persona que tendrías que entrevistar, trabajamos en un proyecto de ley para crear una Comisión de Garantías que no tenía otro objeto que establecer la figura de algunos notables que resolvía sobre la procedencia o no del acceso a la información. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Francisco Ciscomani | 996 | En este proyecto de ley establecimos obligaciones de transparencia para que estuvieran en tiempo real en línea disponibles al público, la información más importante que en su momento consideramos que tú las conoces son las del artículo ... (ruido de máquinas...) de la ley de transparencia y una serie de derechos para los solicitantes y para quienes quisieran acceder a la información. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Francisco Ciscomani | 1002 | la primera lucha que se da que me toca a mi darla desde la COFEMER primero, escribiendo el reglamento de la ley, cabildeando la ley, etc. mi primer trabajo fue que nosotros pudiéramos hacer en el IFAI un organismo descentralizado no sectorizado, era lo más importante. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Francisco Ciscomani | 1003 | De esto sale algunos, los no sectorizados por ejemplo son el IMSS, no está sectorizado, el INFONAVIT, que por más un órgano tripartita y no se qué, finalmente es un órgano público descentralizado no sectorizado. Creo que ahí también está el Instituto Nacional de Adultos Mayores INAPAM, está el Consejo CDI de pueblos Indígenas... hay varios pues, INMUJERES y la idea era que no se sometiera a nadie y que no pudieran recortarle en la vía presupuestal las decisiones que iba a comenzar a tomar. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | Asignación de recursos |

| | | | | | |
|---------------------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------|-------------------------|
| Francisco Ciscomani | 1004 | Lo más importante en esa época es que todo el diseño regulatorio de la ley de transparencia estaba colgado de dos o tres frases que traía el artículo 6to constitucional, donde todo mundo tenía en principio el derecho de acceso a la información, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Francisco Ciscomani | 1015 | Teníamos que escoger y es la llegada de Alonso Lujambio al IFAI, en 2005, cuando él ve qué podemos hacer y viniendo él de un Autónomo Constitucional como era el IFE, tuvimos que escoger y ahí entramos a la reforma de 2007, entre qué es primero, si tener un piso firme de la transparencia y el acceso a la información, con disciplinas claras y derechos de los ciudadanos con obligaciones de las autoridades no importando qué nivel u orden o autonomía tengan, o que el IFAI fuera autónomo, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Francisco Ciscomani | 1017 | en 2007 cuando hicimos la reforma que empezamos a trabajar en 2006, ya que Alonso Lujambio había sido presidente del IFAI a mediados de 2006 antes de que entrara el Presidente Calderón decidimos dejar de lado la autonomía y sentar las bases de un piso parejo para... misma disciplina, mismos derechos y mismas obligaciones, sin importar orden de gobierno, no importa tu nivel de autonomía legal o constitucional | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Marco legal heterogéneo |
| Francisco Ciscomani | 1019 | Como puedes ver, venimos de (inaudible) de disciplinas de materias específicas de mediados de los 90, finales de los 90 después, a principios de la década pasada, para pasar al establecimiento de un régimen colgado de pequeñas frases de la Constitución, una ley federal de transparencia, a una reforma constitucional de 2007 que también sellaba bases en la constitución y crea apartados bastante exhaustivos con respecto a qué tenía que cumplir cada cual, cuando podías observar la información y un serie de cosas... para luego, después de haberse desempeñado el IFAI y la propia ley, la administración, digamos de la política de transparencia, para llegar a una autonomía constitucional como la que finalmente tiene el IFAI a partir de 2014. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Francisco Ciscomani | 1023 | Pero la transparencia lo que hace es trae al mercado, a la mente de los ciudadanos, de los empresarios, de las organizaciones de la sociedad civil, de la oposición, de todos los actores políticos relevantes y de los que no son tan relevantes pero que pueden serlo porque pueden acceder a una información, trae la posibilidad de acceder a información para la toma de decisiones. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Francisco Ciscomani | 1024 | Entonces antes si un empresario quería poner una gasolinera en la salida de Pachuca, o un taller para atender tractocamiones, pues no sabía si realmente iba a ser negocio o no, hoy puede acceder a la estadística del flujo vehicular que pasa por la caseta federal, y además puede acceder libremente al flujo de tractocamiones que ahí pasan, y en función de eso puede decidir si pone una gasolinera de gran tamaño que compita con taller y lavado y puede poner un negocio y puede tomar decisiones. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Francisco Ciscomani | 1027 | y una vez puesta la información en el mercado, es algo que podemos compartir todos, y tiene bajo costo acceder a ella, no tenemos que mandar a hacer grandes estudios, tenemos que pedirla y tener la paciencia suficiente para acceder a ella y luego procesarla. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Francisco Ciscomani | 1031 | la ley de transparencia no dice que tu tengas que transparentar a los comisionados del SNTE, pero las disciplinas que se van imponiendo y quienes trabajamos ahí decidimos que del presupuesto de egresos de la federación, una ley hubiera puesto transparencia en el gasto público y pudiéramos identificar de manera individual a cada trabajador del Estado en materia educativa, cuánto ganaba, cuándo ingreso, si trabajaba, si tenía bonos, si tenía carrera magisterial, si tenía dos plazas, 20 horas o 40, o 10 plazas, e identificarlo con nombre, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Francisco Ciscomani | 1032 | de pronto tiene efectos inusitados a través del registro transparente ubicamos a uno de los líderes de los Caballeros Templarios, "La Tuta" Servando, entonces empieza a ver un movimiento que evoca transparencia en sectores ya específicos | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Francisco Ciscomani | 1033 | y se crea un ambiente a partir de 2007, no obstante las nuevas disciplinas, el derecho tenía que ampliarse, y ampliarse hacia la mayor rendición de cuentas por parte del Estado y eso forzó muchas cosas, forzó en su momento que la SHCP publicara sus fideicomisos, cuántos fideicomisos tenía, cómo se llamaban, quien era el fideicomitente, quien el fideicomisario, qué recursos manejaba, quiénes se beneficiaban, quiénes lo administraban, llegamos a plantear todos la información sobre subsidios y las personas que los recibían es pública, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Francisco Ciscomani | 1034 | es decir, llegamos ya a esquemas de rendición de cuentas y de transparencia que de alguna manera eficientizan el gasto, y se invierten en temas de tecnología para poder controlar toda la información. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Modernización de la Administración Pública | |

| | | | | | |
|---------------------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------|-------------------------|
| Francisco Ciscomani | 1035 | Durante estos años, con las altas y bajas del IFAI, fue evolucionando y también las entidades federativas fueron evolucionando hacia un régimen que en ocasiones superaba al federal, te voy a poner un ejemplo: Mientras en Yucatán podían remover aun Presidente municipal por no cumplir una resolución del órgano de transparencia local, el IFAI no lo podía hacer, no podía remover a un secretario de Estado o un subsecretario, lo mandaba a la contraloría y la Contraloría a la Contraloría interna, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | Marco legal heterogéneo |
| Francisco Ciscomani | 1036 | entonces si te fijas la transparencia es un proceso evolutivo, hasta que hoy en 2013-2014 ya no es tan importante el esquema de solicitudes de acceso a la información, ya no es lo más importante, ya no es lo que queremos, ahora queremos transparencia proactiva y datos de gobierno abiertos al público, que esos son los grandes registros nacionales, el Censo de maestros, es uno de ellos, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Modernización de la Administración Pública | |
| Francisco Ciscomani | 1037 | estamos diciendo que la transparencia ya no puede esperar el antiguo régimen que es muy sencillo donde tu solicitas y ellos te otorgan acceso, ahora es un régimen la información está publicada en internet, en tiempo real y en línea, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Modernización de la Administración Pública | |
| Francisco Ciscomani | 1038 | y tú puedes detectar cómo se está moviendo una política pública, por eso ahora encuentras en las páginas de internet estos nodos de transparencia proactiva y de datos de gobierno abiertos al público, eso es muy distinto de lo que antes sucedía, realmente estás viendo cómo se están moviendo los datos... | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Modernización de la Administración Pública | |
| Francisco Ciscomani | 1050 | tan es así que una de las banderas de Peña Nieto fue reformar el régimen de transparencia y darle autonomía al instituto que fue el siguiente paso, se llegó a que esto ya forma parte de nuestra cultura y no hay vuelta atrás , | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Francisco Ciscomani | 1051 | siempre va haber un régimen de Transparencia que prevalezca en México, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Francisco Ciscomani | 1052 | pueden neutralizar los mecanismos para acceder a la información, designando comisionados a modo, estableciendo piezas de legislación que en la actuación limiten a los Órganos garantes en materia de transparencia y dándole esto a otras dependencias como son Hacienda, Gobernación, Función Pública, incluso la Fiscalía | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Francisco Ciscomani | 1053 | sin embargo la cultura esta, el reclamo por la cultura de transparencia ya forma parte de la cultura de los Mexicanos y me parece que va ir evolucionando en ese sentido, en todos los órganos de gobierno, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Francisco Ciscomani | 1062 | por ponerte un ejemplo sino se ejercieron las clausulas penales para sancionar a alguien que incumplió un contrato podrías eventualmente denunciar este hecho y eventualmente cancelen el contrato y te beneficien a ti con una adjudicación en ese sentido, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Francisco Ciscomani | 1063 | o puedes reportar incumplimientos sucesivos de alguien que esta concursando en otra parte y pueden influir en los tomadores de decisión de que aunque los incumplimientos persistentes no le asignen el nuevo contrato, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Francisco Ciscomani | 1064 | o puedes ver que se concentre el mercado, puedes a través de la pagina del IFAI exportar a Excel todos los contratos de compra de compra de medicamentos y te puedes dar cuenta que hubo una empresa en el sexenio de Fox y los primeros de Calderón que vendía mas de \$35 mil millones de pesos en medicamentos, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Francisco Ciscomani | 1065 | o puedes acceder al precio del producto tal, medico, medicamento, en el Estado de Sonora que tal vez costo 27% más que lo que costo en Chihuahua o lo que costo en el D.F, a través de una licitación del IMSS | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Francisco Ciscomani | 1084 | la tendencia internacional va marcando un cambio y para mí las solicitudes de acceso como te lo dije hace rato ya no son el pan de cada día, en realidad el pan de cada día van a ser esquemas de acceso en tiempo real y en línea , | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Modernización de la Administración Pública | |
| Francisco Ciscomani | 1085 | sino tu entrevista a un muchacho de 23 años y te va a decir que no se va a esperar más de 8 segundos para tener la información, si tiene el de velocidad "x" y tiene el acceso, imagínatelo así en una solicitud, las solicitudes para la generación nacida en los 60's, y todavía en los 70's , | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Modernización de la Administración Pública | |
| Francisco Ciscomani | 1086 | En la parte del reconocimiento de los problemas en las reformas del 2007 y 2014 a mi me parece que en 2007 como te comente hace rato, la base fue establecer un piso común a todos los órdenes de gobierno | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Marco legal heterogéneo |
| Francisco Ciscomani | 1088 | esa asimetría obliga a poner un piso y después a evolucionar , ver ahora como se comportaban los sujetos obligados de todos los órganos de gobierno y de todos los grados de autonomía para llegar ahora a un reforzamiento y una reforma constitucional con una autonomía y una serie de principios más claros todavía plasmados en la constitución | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Marco legal heterogéneo |

| | | | | | |
|---------------------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------------|-------------------------|
| Francisco Ciscomani | 1092 | y esto implica que el ifai es la segunda instancia de las entidades federativas y de los órganos autónomos de las entidades federativas, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Marco legal heterogéneo |
| Francisco Ciscomani | 1109 | el problema era si se establecía o no un mecanismo de control para las resoluciones del IFAI cuando estas tomaran el carácter de definitivas e inatacables como hoy por hoy establece la Constitución. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Francisco Ciscomani | 1113 | Realmente la diferencia se da básicamente sobre la definitividad y el hecho de que pues las resoluciones fueran inatacables; por eso se tarda tanto y es hasta la reforma de 2013-2014 que se logra consolidar este principio, y que se someten no solamente la Administración Pública Federal si no el IFAI queda como la instancia definitiva e inatacable para los otros sujetos obligados autónomos constitucionales o con cierto grado de autonomía y las entidades federativas. Yo creo que es la diferencia más grande que hay y son las diferencias entre la reforma de 2007 y 2014. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Francisco Ciscomani | 1124 | Hay que recordar que en 2007 se escogió entre tener un autónomo constitucional o fijar una base un piso parejo en términos de derechos de los ciudadanos y obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información. Se optó por lo segundo, un piso, aplicable a todos los órdenes de gobierno y del Estado no importando su grado de autonomía. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Marco legal heterogéneo |
| Francisco Ciscomani | 1125 | Creo que en ese sentido se establecieron disciplinas ya muy concretas, pero no se llegó a decir que las resoluciones de los órganos garantes de transparencia eran inatacables y definitivas, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Francisco Ciscomani | 1127 | Actualmente la Constitución abre la posibilidad de que la ley tenga medidas de apremio directas al bolsillo del servidor público, en otras palabras, que mañana un subsecretario por no cumplir con la resolución se quede sin siete días de salario y una vez que afectas el bolsillo, esa medida de apremio es la más eficaz que hay, porque el servidor público va a decir "oye, me van a dejar sin sueldo" además de seguramente fincarle un responsabilidad administrativa. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Francisco Ciscomani | 1129 | Una cultura litigiosa la mexicana y el diseño regulatorio de todas las instancias da para litigar, y muchos actores, la (inaudible) era uno de ellos. Con la reforma de 2014, estas medidas de apremio, esta cuestión de que las resoluciones son inatacables son un principio básico para el cumplimiento de las resoluciones entonces de alguna manera la experiencia 2007-2014 deja como consecuencia disposiciones más fuertes, más claras en ese sentido que todavía tendrán que ver la luz de la legislación secundaria y ten por seguro que van a decir "aquí hay hoyos, aquí no se va a poder ejercer..." (inaudible) | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Francisco Ciscomani | 1140 | Casos notables, de la transparencia, a mí me parece que la secretaria de la economía siempre ha sido un caso notable, publica todo, publica tramites servicios atención y ha tenido esa cultura en toda las administraciones, priistas y panistas | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Francisco Ciscomani | 1142 | cuando tiene un costo político enorme la transparencia provoca el cambio, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Francisco Ciscomani | 1143 | Pemex y la secretaria de energía transparentaron cual era la caída de la los ingresos petroleros de la producción petrolera, la falta de tecnología, y nos lo repitieron hasta el cansancio y combaten toda esta estadística que transparentaron y dijeron requerimos un cambio y promovieron una reforma inteligente, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Francisco Ciscomani | 1144 | la misma transparencia que utilizo en telecomunicaciones, la falta de control de las grandes empresas económicas en materia de competencia en materia de los servicios en telecomunicaciones se generó toda esta dinámica donde se denunciaban unos a otros y hacían estudios, recomendaciones de la OCDE y genero un cambio estructural en la regulación desde la constitución , | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Francisco Ciscomani | 1149 | Es otro aliado para los servidores públicos si tu guardas bien tu expediente integras bien lo guardas sacas una copia y te vas de una función pública el día de mañana que alguien diga que eso no lo dejaste ahí , que eso está mal siempre podrás responder a las utilidades de control diciendo , no aquí está todo, y está en entrega de recepción y todo eso, y la puedes publicar digitalizar y publicar | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Francisco Ciscomani | 1150 | El mejor defensor de un ex-servidor público es su expediente | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Francisco Ciscomani | 1163 | Y muchas instancias locales se mejoró el régimen porque la mejor practica la tenían la administración pública federal, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |

| | | | | | |
|---------------------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------|
| Francisco Ciscomani | 1164 | digamos que si tu observas un documento de los mínimos la federación o el poder ejecutivo federal tenía poco que hacer para poder cumplir, era básicamente llevar a la práctica y a nivel constitucional lo que hacía el poder ejecutivo federal para que los otros sujetos obligados, nacionales, autónomos , y con grados de autonomía, universidades etc., y las entidades federativas y sus órganos a su vez , cumplieran, junto con municipios, la regulación ; | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | Marco legal heterogéneo |
| Francisco Ciscomani | 1171 | Yo creo que hay muchos... la transparencia forman parte de la cultura ya , de los mexicanos, muchos utilizan la palabra "transparencia" y los programas sociales, los programas de subsidio las diferentes acciones gubernamentales, deben estar blindadas por posiciones de transparencia: qué se publica, se da conocer al público, cuáles son sus resultados, como se estructuraron , | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Francisco Ciscomani | 1173 | Ahora, si la transparencia se ha alberga más en los funcionarios que se consideran de carrera del mediano nivel, o sea de tercer nivel hacia abajo, directores generales, directores generales adjuntos, directores de área, más que los que tienen alto nivel: oficiales mayores, jefes de unidad, subsecretarios, porque estos normalmente estos son actores políticos y tardan un buen rato en entender porque hay disciplinas de transparencia. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | Resistencia cultural |
| Francisco Ciscomani | 1179 | La comisión de mejora regulatoria es una de ellas, nació para darle transparencia a los trámites y servicios, generales y empresariales, y ciudadanos y para transparentar la regulación de un proyecto, es decir acuerdo, decreto, reglamento ley, NOM lo que sea , | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Francisco Ciscomani | 1182 | Yo fui a España muchas veces a hablar del tema para defender que los órganos protectores de datos son órganos de transparencia , fue una cuestión de coincidencia de intereses , para que le ifai siguiera siendo el de datos también en México | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Francisco Ciscomani | 1186 | y en un futuro yo preferiría un régimen más liberal donde tu pudieras utilizar un mecanismo o el otro , es decir mi derecho constitucional dice que yo puedo tener acceso a tal no me interesa solicitar y esperarme 20 días más 20 de infracción mas un recurso de revisión , quiero que me garanticen el derecho de acceso de forma inmediata y me pongan a disposición para poder señalar que información, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Francisco Ciscomani | 1187 | me gustaría ver otros mecanismos, que en el fondo esto va a generar que la administración pública , en cualquier orden de gobierno o en cualquier nivel de autonomía publique información de tu interés , | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Francisco Ciscomani | 1188 | hacia allá vamos hacia bases de datos re-utilizables, datos abiertos al público por parte del gobierno que uno pueda acceder desde cualquier parte del mundo | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Modernización de la Administración Pública | |
| Francisco Ciscomani | 1189 | y se acabaron también todas aquellas cosas que tenías que ser ciudadano, de la hermana república de Michoacán para poder acceder a la información y comprobar que tenías que tener domicilio ahí cosas de esas que en un principio fueron el pan de cada día en el tema de la transparencia, sobre todo a nivel estatal y municipal, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Francisco Ciscomani | 1190 | yo sí creo que la evolución va en ese sentido creo que las solicitudes de acceso son cosa del pasado, o van a ser cosa del pasado próximamente. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Modernización de la Administración Pública | |
| Amalia García | 1198 | la construcción del Instituto Federal de Acceso a la Información es resultado de este impulso democrático y de la sociedad civil que es parte de ese nuevo México que se crea cuando se dan transformaciones democráticas en el ámbito político | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Amalia García | 1200 | En la constitución se hace una reforma muy importante al art. 6 , que establece como un derecho de los mexicanos y de las mexicanas el acceso a la información, en nuestra constitución lo que había sido considerado como un derecho principal era la libertad de expresión pero se agrega este nuevo derecho para los ciudadanos y ciudadanas que es el derecho a que se les de información, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Amalia García | 1202 | previamente cuando yo entre al gobierno de Zacatecas en 2004 entro en vigor por primera vez en la historia de Zacatecas una ley de acceso a la información que no existía que era inexistente, y ahí ya incluimos las obligaciones de sujetos obligados distintos a los que estaban en el ámbito federal incluimos, mas bien nuevos, adicionales, se incluyo a los partidos políticos, se incluyó a las universidades, se incluyo a organismos y personas morales de la sociedad civil, todo aquel que recibiera recurso público tendría la obligación de informar y de rendir cuentas sobre ese recurso público. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | Transversalidad de la política pública |

| | | | | | |
|---------------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------|
| Amalia García | 1205 | y otro paso adicional en el que trabajamos en esos momentos fue que quienes pidieran información no se les obligara a decir ni quienes eran, ni de donde eran sino que sin necesidad de dar esa información el estado mexicano y las entidades federativas estuvieran obligados a entregar esa información | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Amalia García | 1206 | ¿Porqué razón? porque en el caso de recursos públicos toda la información debería de ser pública, debería ser accesible, debería tenerse acceso a ella y además con IFAI desplegamos una iniciativa para que los estados suscribieran un convenio para que la solicitud de información pudiera ser hecha por cualquier ciudadano del país independientemente de que no fuera originario de la entidad que uno gobernaba y sin la obligación de dar sus datos, es decir que si yo gobernaba Zacatecas un ciudadano de la Cd. de México o de Guanajuato o de Campeche tuviera el derecho a pedir información y el gobierno del estado tuviera la obligación de darles esa información. Este es el marco en el que se da | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Amalia García | 1209 | entonces esa resistencia se encontraba, y por eso el proceso para que las entidades federativas tuvieran sus propias leyes de acceso a la información y para que rindieran cuentas fue paulatino y muy largo entonces hacer la reforma constitucional agregarle al Art. 6 constitucional a las entidades federativas resultaba muy relevante. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Evasión de la transparencia |
| Amalia García | 1221 | claro , hoy tenemos una sociedad civil que se ha transformado por la tecnología, de tal manera que lo que fue un impulso que venia desde la sociedad civil pero que requería para poder señalar algún acto de corrupción, falta de resistencia al acceso a la información y que era en una etapa tan difícil tan complicada hoy con las redes sociales, se ha convertido en una participación ciudadana inmediata y yo creo que eso es muy bueno es muy afortunado. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Amalia García | 1222 | Puede haber excesos y actos injustos opiniones injustas pero es preferible que haya una opinión injusta a que se perdiera esa participación de la sociedad civil. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Amalia García | 1232 | entonces obligo también a la modernización de la administración pública y eso requirió un trabajo realmente titánico formidable de todas y todos los servidores públicos que cuando digo todos incluyo a las secretarías, mecanógrafas, a todo mundo porque tuvieron que capacitarse para poder llenar datos para poder tener la información en discos | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Amalia García | 1233 | y por cierto cuando se empezó a aplicar la ley los primeros meses casi nos colapsamos porque la cantidad de preguntas que nos llegaron fue impresionante a tal grado de que en lugar de estar atendiendo temas que eran también muy importantes había algunas dependencias que estaban casi dedicadas a resolver las preguntas que se estaban haciendo, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Amalia García | 1234 | también detectamos algo como la ley era nueva, como se acababa de poner en operación encontramos que había algunas personas bien intencionadas maestros que les habían dado la instrucción a sus alumnos de que hicieran preguntas entonces nos llegaron una cantidad de preguntas, y también se dieron casos de aquellos que nos preguntaban para hacer su tesis, prácticamente estaba el gobierno del estado trabajando la información. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Amalia García | 1235 | Pero fue un primer momento, después de que ya tuvimos esta transformación de la administración pública de que se modernizo de que tuvimos la información computarizada de que todo estaba en discos fue un respiro porque además incluso para poder actuar con eficacia como gobierno esta nuevo derecho | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Modernización de la Administración Pública | |
| Amalia García | 1236 | y esta ley también permitió que trabajáramos mucho mejor con eficacia con rigurosidad, de manera moderna, y además a mí me permitió como gobernadora algo muy importante que yo pudiera hacer evaluaciones permanentes de manera más eficaz para ver cómo iba cada programa como iba funcionando cada dependencia, entonces la ley nos llevó también a otras acciones que fueron formidables. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |
| Amalia García | 1241 | los equipos las preparación, la digitalización un costo inicial, ya una vez que se tiene toda la información es para el propio gobierno municipal muy fácil pero el primer impulso tuvimos que tomar la decisión de respaldarlos para que hicieran sus procesos de digitalización para poder tener información que pudieran dar inmediatamente si se les solicitaba y también permitió mejorar su trabajo para la rendición de cuentas y para sus propios elaboración de proyectos. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Modernización de la Administración Pública | |
| Amalia García | 1248 | y los recursos al sindicato magisterial, había muchos invitados de piedra en estas discusiones porque no se trataba de las cuotas sindicales de los que hablamos era de que si recibían recurso público tenían que estar en la ley la obligación de que rindieran cuentas de ese recurso público que recibían y que reciben, lo reciben para mil asuntos para los festejos, para la día de no se cuanto en fin tienen que rendir cuentas de recurso público que reciben y finalmente quedaron ya como sujetos obligados. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | Evasión de la transparencia |

| | | | | | |
|----------------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------------|------------------------------|
| Amalia García | 1250 | y en los primeros años del gobierno de Vicente Fox hubo una actitud positiva favorable después ya no fue una prioridad hubo muchos otros temas en el caso del periodo del presidente Calderón bueno yo creo la disposición de que se fortaleciera al Instituto ya como institución fue relevante y que se le dieran mas facultades mas condiciones y con el actual gobierno..... | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |
| Amalia García | 1253 | pero hablando del caso de México se ha avanzado en mayor vigilancia de parte de la sociedad en nuevas instituciones en una nueva normatividad en una obligación mayor para quienes aplican los recursos públicos | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Amalia García | 1261 | la ley, las instituciones para obligar a la rendición de cuentas, antes seguramente era brutal, pero no se señalaba, fortunas que se crearon ¿verdad? hace años | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Amalia García | 1262 | Y que el costo político para quien abusa, insisto puede haber algunos casos en los que es injusto el señalamiento, si bueno pero ahí están las instituciones para que investiguen y finalmente si se dice aquí no hubo acto de corrupción pues perfecto, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Edgar Martínez | 1266 | en el contexto esta la reforma política del Estado mexicano en el año de 1977, que traía diversos efectos uno digamos fundamental en el aspecto político en el que en este momento no entraremos por no ser el tema, pero digamos entre los ingredientes interesantes de aquella reforma de 1977 a nuestra carta magna aparece esta breve pero sustanciosa referencia a que el derecho a la información será garantizado por el estado, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Edgar Martínez | 1281 | de los instrumentos internacionales de derechos humanos , si de pronto hacemos una revisión de como evoluciona este reconocimiento y no me refiere nada mas al ámbito legislativo sino al ámbito judicial vemos como de pronto esta tesis que si no me equivoco son de inicios de siglo, aquella que dice que los tratados internacionales de derechos humanos si pueden ampliar garantías individuales, derechos fundamentales, etc. y están a un nivel jerárquico de la máxima jerarquía solo por debajo de la Constitución | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Edgar Martínez | 1282 | creo que esa conciencia que se cobra en todos los niveles también se vuelve un factor relevante para que además de este tránsito democrático que vivíamos por las elecciones después también contribuya a retomar esas referencias que en derecho internacional nos da y de esas referencias internacionales nosotros generar un a ley federal de transparencia pues que diera cuerpo y materia a aquello que los convenios y tratados internacionales firmados por México ya se tenían, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Interpretación del derecho |
| Edgar Martínez | 1289 | y que incluso se pronuncia una transferencia por un mandato de el entonces Presidente Fox al Archivo General de la Nación, con un objetivo específico, el Archivo General de la Nación es un archivo histórico, y como tal es un archivo público consultable por cualquiera entonces si me parece que había mensajes muy claros en el inicio en tratar de no cortar con el pasado efectivamente pero si el decir que estos gobiernos que llegaban en democracia también reconstruían dentro de un espacio democrático que ese es justo uno de los elementos de la libertad de expresión, por la ruta de permitirle a la ciudadanía, conocer información en poder o en posesión del estado mexicano. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |
| Edgar Martínez | 1298 | tu puedes ver como la actual ley, la ley vigente tiene un instituto que extrañamente es instituto pero a su vez tiene comisionados porque en algunas iniciativas se habla de comisión y de pensar en un organismo constitucional autónomo, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Edgar Martínez | 1299 | ya en 2002 y lo ambicioso de ese proyecto porque abarcaría no solo al ejecutivo federal y teniendo un órgano garante como es el IFAI se decide sacar una ley que obligara a todos los órganos del estado mexicano | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Edgar Martínez | 1302 | y ahora después mas de 10 años de funcionamiento volver a aquellos orígenes, para decir: no olvidemos que la nota de independencia del órgano que fiscaliza es fundamental y entonces necesitamos un IFAI que fiscalice los temas de acceso a la información y transparencia para todos los órganos del estado mexicano y mas aun incluso hoy como lo plantea la reforma constitucional tal vez algunos otros órganos que no son necesariamente gubernamentales pero por su relevancia podrían ser también sujetos a este régimen y ya ves como viene la reforma con el tema de partidos políticos y demás sujetos de esta relevancia, entonces creo que por aquí podría de alguna manera orientar y dar algunas notas generales para buscar encontrar alguna respuesta a este primer bloque. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Autonomía del órgano garante |

| | | | | | |
|----------------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------|--|
| Edgar Martínez | 1305 | pero si del lado técnico creo era una altamente cuestión compleja la que se veía en ese momento en el entendido en el que en no hay en el año 2002, un antecedente de un órgano constitucional autónomo que busque garantizar derecho humanos quizá si la Comisión Nacional pero con resoluciones vinculantes, es decir podríamos decir que en aquel momento si no me falla la memoria hablar de un Banco de México, pero el Banco de México tiene una función económica que no se vincula de manera abierta a garantizar un derecho fundamental, tenemos una CNDH para ese momento, que si efectivamente pretende dar una serie de garantías sobre nuestro listado de derechos fundamentales pero esta cuestión específica no dicta resoluciones vinculantes incluso a la fecha, y si tenemos a por ejemplo a los tribunales por la ruta del amparo haciendo un ejercicio de hacer efectivas garantías pero estamos hablando de un proceso de carácter jurisdiccional. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Edgar Martínez | 1306 | Pensando en procesos no jurisdiccionales se estaba constituyendo, se pensaba en un organismo como hoy es el IFAI, autónomo y que además tuviera facultades como dicen los abogados: materialmente jurisdiccionales aunque formalmente este órgano no era jurisdiccional, era en esta primera idea una.. se pensaba tal vez en un organismo constitucional autónomo y termino siendo un organismo descentralizado también con peculiaridades porque termino siendo sacándolo de la teoría clásica de la organización administrativa un organismo descentralizado no sectorizado, pues como para darle un mayor grado de autonomía y que no dependiera de uno de los sujetos a los que el iba a revisar, es decir una dependencia. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Edgar Martínez | 1307 | Y creo que la parte técnica era muy compleja porque imagínate tu el hecho de someter a la autoridad de un organismo autónomo, no le pongamos adjetivo de constitucional o descentralizado, pero de un organismo autónomo, imagínate someter a esa autoridad al ejecutivo federal pero imagínate hacer eso con tribunales administrativos, la parte del poder judicial de la federación, el propio Congreso de la Unión y los constitucionales autónomos que en ese momento existían pues si se parecía que se creaba un órgano parecido a lo que en 1836 existió como el cuarto poder conservador que además de los tres tradicionales generabas un cuarto al mismo nivel de los otros tres originales de la constitución entonces, creo que esa parte técnica, pensando en la construcción jurídica y luego en su implementación si se antojaba ampliamente complicada, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Edgar Martínez | 1309 | y luego cuando ya vienen los términos de procedimiento y demás que si la unidad de enlace conteo de información, etcétera ya todos estos temas específicos ya dice esto para el ejecutivo federal de manera que le demos su espacio a los propios tribunales, congreso de la unión y demás constitucionales autónomos de construir los procedimientos como para que ellos hagan efectivo el ejercicio y también permitamos que ellos construyan sus propias instituciones garantes y ahí también entran las universidades que tienen su grado de autonomía que es muy importante para construir al interior de cada uno de estos órganos ese "IFAI" pero para cada uno de estos. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Edgar Martínez | 1310 | Entonces fíjate que es en este contexto se tenía a lo mejor ya una visión en la dimensión que hoy conocemos pero había que ir paso por paso, porque hasta ese momento el estado mexicano era ajeno a la aplicación de este tipo de política pública es decir, donde ya el estado, por, déjame decirlo en un esquema de diseño por defecto ya la regla es todo es público, todo se entrega y todo se transparenta y por excepción temporalmente puedo reservar información, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |
| Edgar Martínez | 1312 | pero fíjate como ahí hay una buena evolución la que ocurre en México, nos damos cuenta de los grandes beneficios de la transparencia sea que incomode o no incomode a determinados actores, y llegando un lugar nos damos cuenta que esto tiene una relevancia de las mayores en términos de los valores que deben sustentar una democracia | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Edgar Martínez | 1314 | es decir necesitamos darle el mayor grado de autonomía al órgano garante | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Edgar Martínez | 1315 | y necesitamos hacer que esto alcance a todos por igual en el ámbito del derecho público mexicano. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Edgar Martínez | 1316 | Es ineludible el tema hoy, es decir se ganó un espacio, ese espacio no se puede perder y en esa medida es que creo que este trabajo del IFAI a lo largo de diez años y por supuesto de los organismos garantes de los estados creo que de manera natural y espontánea provocan la reforma del estado en punto específico que hace la administración presente para decir que necesitamos evolucionar y como por ahí se dice pasar a un esquema de transparencia 2.0. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Modernización de la Administración Pública | |

| | | | | | |
|----------------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------|--|
| Edgar Martínez | 1318 | <p>venos como la apreciación es que esta bien que el ciudadano, quien sea pida información para enterarse de que hacen sus gobiernos, pero entonces ahora la dinámica y la mecánica es nosotros mas allá de lo que ellos pidan generemos información útil, oficiosamente para que ellos conozcan lo que deben conocer de nosotros y tal vez si algo nosotros omitimos o es una cuestión muy concreta y específica que era difícil de calcular esperemos si la petición y esta cuestión reactiva, pues para darle acceso a la información que el ciudadano pide.</p> | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Edgar Martínez | 1320 | <p>si claro con los impulsos internacionales de estos temas de gobierno abierto por su puesto y sin ninguna duda el tema de sociedad e información en el que estamos inmersos en donde el esquema de comunicación que nos permiten las redes sociales también ha abierto una brecha importante, y donde insisto casi me atrevería a afirmar que de manera natural y espontánea llegamos al punto que llegamos,</p> | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Edgar Martínez | 1321 | <p>el cambio de decir que si necesitamos mantenernos en la apertura y la transparencia, pero ahora no en la reactiva, si no en una estrictamente ofensiva, preventiva o como se le quiera llamar</p> | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Edgar Martínez | 1322 | <p>y por otro lado esta el tema de seguir impulsando el fortalecimiento de las instituciones del propio estado mexicano fuera del los tribunales que le dan garantía, y creo que ahí si juega un papel muy importante el IFAI en los institutos locales, se constituyeron como instancias, tu dirás yo para que quiero otra instancia burocrática si de todas formas los tribunales ya me daban garantía por la ruta del amparo</p> | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Edgar Martínez | 1324 | <p>pero al mismo factor aquí, creo que también ha sido de avanzada la Ley de Transparencia, trae una serie de principios que ayudan muchísimo, el IFAI nació como una institución que lo que buscaba era que a través de procedimientos sencillos y expeditos garantizar el acceso a la información pública,</p> | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Edgar Martínez | 1325 | <p>en cuanto a diseño los procedimientos venían dados por ley y reglamento en ese sentido si tenía muchas o pocos etapas procesales si eran complejas o simples era ya de ese diseño, pero el IFAI siempre en ese punto se abocó a constituirse en una institución sin perder imparcialidad y objetividad en una institución abocada a apoyar al ciudadano,</p> | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Edgar Martínez | 1326 | <p>la óptica de decir resuelto en poco tiempo y me constituyo en una autoridad en donde nadie necesita traer abogados o especialistas para poder litigar o hacer efectivos tus derechos entonces, ese procedimiento del IFAI fue altamente exitoso por eso porque ni siquiera tenías que tener un conocimiento básico sobre la ley para que tu ante el IFAI presentaras un recurso de revisión y este se hiciera efectivo, el IFAI interviniera frente a la entidad, abriera un procedimiento, los llamará, se llegara de elementos y eventualmente ordenara la entrega de la información.</p> | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Edgar Martínez | 1327 | <p>Ese fue detonante fue fundamental, de hecho históricamente fue uno de las grandes batallas que el IFAI tuvo en el terreno jurisdiccional para decir: fíjate que el IFAI, porque así además venia en ley el artículo 59 luego viene reforzado por un pronunciamiento de la Suprema Corte y hoy viene a ser confirmado en la reforma constitucional en donde dice que el IFAI es instancia única en materia de resolución para los órganos del estado mexicano, no así para las determinaciones para los particulares,</p> | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Edgar Martínez | 1328 | <p>al particular una vez que el IFAI le resuelve por la ruta del recurso, podía acudir y siempre puede acudir a la ruta del amparo, pero cuando tu le resuelves a una autoridad, esta autoridad no podía impugnar los fallos del IFAI, y eso fue un tema de avanzada en el materia de derechos humanos porque ¿qué razones había?,</p> | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Edgar Martínez | 1332 | <p>Esa parte por lo menos si se hace un recuento en términos de legitimación y posicionamiento del 2002 al 2013 creo que puedes encontrar un espacio bien granado porque tuvo fallos importantes porque fue institución ciudadana porque trabajó para lo que se le constituyó, es decir, una institución del Estado Mexicano pero con un perfil altamente ciudadano en el sentido incluso de los servidores públicos, y tengo una responsabilidad como tal pero ante todo, tengo la obligación de garantizarle a mis particulares, a los usuarios de este derecho, una garantía, generarle un esquema de mayores beneficios a ti, particular y no a la autoridad, en este caso el tener información que...</p> | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Edgar Martínez | 1334 | <p>Creo que es correcto en términos de que se ganó el espacio, es decir, no fue pensando en lo abstracto y decir, vamos viendo si funciona sino que de la experiencia se demuestra y se genera esta necesidad que después permite que casi de manera natural y espontanea se genere esta propuesta.</p> | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |

| | | | | | |
|----------------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------|--|
| Edgar Martínez | 1335 | Entre los factores que facilitaron la implementación yo si creo que primero el diseño institucional del órgano, me parece que su diseño no obstante no ser constitucional autónomo, si lo ubico en un espacio extraño de autonomía que no se le leía ni se le veía como un órgano descentralizado más de la administración pública y si me parece ahí que contribuyó exactamente la visión del primer grupo de comisionados, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Edgar Martínez | 1336 | tu recordarás que esta primer integración no estaba compuesta exclusivamente por abogados, creo eso le dio una riqueza fundamental en el sentido de no encasillarse a camisas o esquemas jurídicos que no te permiten demasiada flexibilidad, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Edgar Martínez | 1337 | entonces la visión de aquello comisionados originales de los primeros 5 creo que fue fundamental para *** ese perfil y decir si bien formalmente somos parte de la APF para efecto del ejercicio de nuestras atribuciones si gozamos de una independencia plena y lo hicieron ver a lo largo de sus resoluciones, es decir, no hubo ni alguna clase de no sé si de sometimiento de algún órgano del ejecutivo federal, se fue resolviendo, es más se buscó dar pasos que legitimaran a aquel pleno original y se resolvió de manera in***, independientemente de quien fuera el órgano del que se actuaba, llámese Presidencia, PGR, Hacienda y así pasamos por todos y cada uno de los órganos. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Edgar Martínez | 1338 | El segundo tema fue la construcción de los procedimientos, y ahí la ley federal pues si trae una serie de reglas iniciales que creo que traen un buen punto de partida pero sin duda ayuda la participación del IFAI en construcción en aquel momento, el reglamento que publica el ejecutivo federal, porque influyen mucho los pocos integrantes que en aquella época existían en el IFAI para este reglamento y mantenerse siempre en la óptica de facilitación al ciudadano | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Edgar Martínez | 1339 | y pongo un ejemplo: como secuela al tener un procedimiento jurídico sencillo, se idea en aquellas épocas y si no me falla la memoria, por el comisionado Favio López, la idea de trabajar en una plataforma electrónica, e aquel momento conocido por sus siglas como SISI, Sistema de Solicitudes de Información, que después se muta al actual INFOMEX, y creo que ese es hablando de esquemas no jurídicos, tecnológicos, o jurídico-tecnológico, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Modernización de la Administración Pública | |
| Edgar Martínez | 1340 | el gran factor para decirle a los ciudadanos, tu tienes un derecho y lo acerco lo más que puedo, no quiero decir que con eso hubiera un acercamiento a todos los ciudadanos y poblaciones, ni siquiera hoy 2014 todas las poblaciones del país tienen acceso a los medios, vamos a computadora, pero si es cierto que permitió extender los brazos sobretodo en una idea: El IFAI no tiene delegaciones en las entidades y de alguna manera generar espacios para que la ciudadanía desde cualquier punto de México pueda ejercer su derecho, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Edgar Martínez | 1341 | esto lo permitió y esto provocó que *** el tema, llegó a haber solicitudes presentadas desde el exterior fuera del territorio nacional e incluso en esos casos se les dio siempre una lectura amplia en decir de cualquier manera es información pública y no importa de quien venga, se tiene atender la solicitud más allá de que probablemente por una cuestión de ámbito espacial de validez yo no esté obligado a contestarle a alguien que me esté preguntando de EUA o Europa o desde cualquier lugar que no sea México, entonces ahí yo te daría otro factor que como se cuela de lo que se estableció en procedimientos y sin duda este tema de que no... después se recoge en la Constitución cuando se da la reforma de 2007 y se reitera en esta reforma el tema, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Edgar Martínez | 1342 | me parece que otro gran factor es no requerir acreditar ninguna clase de interés jurídico, me parece que este es un tema jurídico fundamental en la práctica, que facilita la implementación de esta ley con todo y que la programación en la mente del servidor público era la apuesta como ya te he manifestado, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Edgar Martínez | 1354 | Serían tres leyes generales y tres leyes federales pero obviamente con un esquema de comunicación muy interesante, muy armónica hablando el mismo idioma que permita... Todas las leyes lo tendrían que hacer pero estas en particular tienen que guardar una relación íntima entre si pero también tienen que ser independientes porque refieren a derechos diversos con objetivos diversos y eso también va a permitir que hoy México tenga garantizados derechos fundamentales. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Edgar Martínez | 1358 | con el Presidente Fox no hubo ese problema, o sea, se tenía acceso a la averiguación previa y se hizo lo que siempre debió ocurrir: dar... si lo está pidiendo un tercero, es decir, el que no era una de las partes en ese procedimiento, pues se daba acceso a una versión pública donde se omitían datos que no debieran aparecer públicamente, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Edgar Martínez | 1366 | creo que también que ahora del Sistema Nacional de Transparencia y Protección de Datos que trae la reforma constitucional, es una buena oportunidad para gozar de una plataforma jurídica que se arma de muchos componentes*** para justo provocar e impulsar esta ausencia de trabajo frente a la población en terrenos de cultura, de educación, de sociedad, creo que por aquí falta. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |

| | | | | | |
|----------------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------|--|
| Edgar Martínez | 1388 | creo también que la configuración de los actores que se integran a dirigir un órgano es una composición importante no había únicamente abogados, había otros perfiles profesionales, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Edgar Martínez | 1389 | pero además de esos perfiles profesionales también la apertura de esas personas para que este ejercicio y este derecho fuera como hoy se dice democrático en el sentido de no limitarlo a aquel que posea un conocimiento , me refiero a un conocimiento jurídico, permitir que a cualquier le pudiera llegar o dentro del tema de explotación de herramienta y tratar de extender los brazos de este derecho incluso mas allá de las fronteras de este país en una idea plena y total de aplicación de este principio lo más favorable al usuario de este derecho; | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Edgar Martínez | 1390 | Si porque de hecho eso sería, lo puedes bien respaldar incluso con datos del ifai que en sus informes año con año te da un perfil del tipo de personas que han estado cercanas al tema, haciendo solicitudes presentando recursos y puedes ver que un grupo significativo son los académicos para diversas razones, investigación, difusión etc. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Edgar Martínez | 1412 | también creo que ha cambiado la visión de las cosas y hoy hay un convencimiento en varios sectores específicos, particularmente aquellos que han logrado permanecer un tiempo razonable en unidad de enlace , comités de información donde ya ven este tema como una cuestión de cultura con la que se debe vivir como parte del principio de legalidad y máxima publicidad, apertura transparencia etc. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Edgar Martínez | 1421 | Lo divido entre el ifai organismo descentralizado y el ifai actual constitucional autónomo que me parece que a partir del 7 de febrero se construye otra historia y esa ya se calificara al paso del tiempo, hablando ya de un organismo descentralizado yo creo que se logra suficientemente incluso más los objetivos planteados, el gobierno desde el propio gobierno tuviera un organismo que garantizara y una ley que dotara a los ciudadanos de una herramienta que dotara a los ciudadanos para el acceso a la información , se cumplen los objetivos planteados, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Edgar Martínez | 1425 | pero en el trabajo como aquel órganos que emitía recursos a resoluciones de una administración difundía y promovía el derecho me parece que siempre se actuó en un grado de autonomía como si se tratase de un constitucional autónomo significativo | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Edgar Martínez | 1426 | y lo podrás revisar si encuentras documentos al respecto con presidentes de la republica y me refiero a Fox pero particularmente en el caso de Calderón cuando se invitaba al titular de este instituto se le invitaba junto y se le ubicaba con los titulares de organismos constitucionales autónomos, es decir la invitación a informes de gobierno no era junto con los integrantes de la administración pública federal , porque se gana a pulso ese espacio de autonomía, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Edgar Martínez | 1427 | en la época de organismo centralizado no hubo algún tipo de injerencia del ejecutivo alguna de sus dependencias hacia las resoluciones que emitía este instituto, es mucho lo que se logro con el actuar , con las herramientas que en principio eran limitadas , con la idea de que era vamos trabajando sobre el tema y vamos desarrollándolo , pero no nos desboquemos y de entrada soltemos todo el arsenal que pudiéramos tener creo que con eso se hizo un gran trabajo, este instituto constitucional autónomo se juzgara también al paso de la historia, pero ese descentralizado me parece que el juicio que se tiene del 2002-2012 es altamente positivo el balance que se tiene , mi percepción de la opinión de la sociedad civil sus organizaciones y demás instituciones que eran usuarios de esta institución creo que siempre fue buena la opinión luego esto insisto ya se juzgara al paso del tiempo, y se le tendrá que juzgar en otra dimensión; | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Edgar Martínez | 1429 | particularmente yo sé que hay varias instituciones todas me parece en el Estado Mexicano deberían de ser instituciones diseñadas para el ciudadano pero me parece que dentro de esas hay instituciones ciudadanas y el ifai es una de ellas, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Edgar Martínez | 1430 | estoy convencido que el ifai nació para ser uno de los organismos mas ciudadano, si al gobierno pero para el efecto de actuar con responsabilidad en ejercicio presupuestales y demás de índole administrativo , | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Edgar Martínez | 1431 | por otro lado constituirse en el principal garante del ciudadano en el ejercicio de estos dos derechos es una parte que a mí me ha dejado muy satisfecho que se que el trabajo que aquí se desarrolla sirve para algo y además sirve para algo que yo veo materializado todos los días en uno y muchos ciudadanos que vienen a vernos y buscamos para solicitar el apoyo de parte del instituto, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Edgar Martínez | 1432 | si creo que el trabajo de este instituto descentralizado se justifico perfectamente es decir aquello que se invirtió en presupuesto es justificado porque se hizo el esfuerzo por salir y entregar a los ciudadanos algo y ese algo lo dicen todas las opiniones que se generaron lo largo de este tiempo creo que se gano una autoridad a lo largo de 10 años, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Otras | |

| | | | | | |
|------------------------|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------|-------------------------|
| Edgar Martínez | 1433 | saber que puedo ayudar a la ciudadanía saber que he estado en una institución desde donde se hacen las cosas correctamente y bien, y donde te respetan a ti y donde respetan a una institución como tal , esos son factores apreciables hoy en día; | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Modernización de la Administración Pública | |
| Edgar Martínez | 1434 | Hoy tenemos un gran desafío, porque hoy estamos dotados de una armadura que no se tenía , hoy tenemos una serie de capacidades y habilitaciones jurídicas al máximo nivel en nuestra constitución | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Edgar Martínez | 1436 | creo que el reto es enorme y sobre todo si piensas que antes trabajábamos limitados a la administración pública federal hoy damos para todos los órganos con excepción de la SCJN en temas de resolución y da para todos los estados podemos entrar en temas de entidades y municipios , | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Edgar Martínez | 1437 | el reto si tu lo ves visto positivamente suena muy bien porque me puedo constituir en una constitución como ninguna en este planeta porque ninguna tendría las capacidades como las que se han dotado al ifai, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Edgar Martínez | 1438 | luego si se afronta bien podemos llegar prácticamente a todos los rincones de este país al paso de 10 a 15 años eso implica no solo dotar de herramientas y mecanismos , suficientes sino de voluntad para llegar , ponerte una vara muy alta y luego tratar de cumplirla de 10 por lo menos a 9 , | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Edgar Martínez | 1439 | si tu analizas los proyectos de ley hay esta posibilidad de generar un sistema nacional de protección de datos y transparencia eso ha permitido unificar en los tres niveles de gobierno un esquema de actuación gubernamental , que te genere un programa integrado por una serie de elementos que permita tener una política uniforme con objetivos claros y precisos de política pública al costo de largo y mediano plazo con diversos efectos positivos, todos con los que derivan en lo individual a la ciudadanía | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |
| Edgar Martínez | 1447 | puedo o no estar de acuerdo se acata y se cumple porque hay un respeto a las instituciones y así es como funciona la democracia, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Edgar Martínez | 1452 | no es lo mismo trabajar con instituciones gubernamentales en los códigos de las instituciones de gobierno que estar frente a la compatibilidad que representa estar frente a particulares que también se ven afectados, hablo de empresas de industrias de empresas que se tiene con el poder económico y demás cuestiones que hay alrededor puede ser muy complicado el proceso para el ifai y que esa medida también enfrentara varios retos; | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |
| Edgar Martínez | 1453 | Se ha dotado de herramientas suficientes, en principio si, vamos a ver las nuevas leyes que se publican , en cuanto a estructura del órgano ,no podríamos tener otra estamos en el máximo nivel y | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Edgar Martínez | 1457 | esto es un tema a considerar porque a lo mejor cambia el panorama de tus entrevistas y consideraciones, que hoy prácticamente nadie te podrá opinar y dime entonces el actual ifai , de los pocos temas que el actual ifai se está probando como constitucional autónomo es el ejercicio de acciones de inconstitucional y controversias | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Edgar Martínez | 1458 | como sabes ya se presento una contra el código nacional de procedimientos penales y en el caso de la ley federal de comunicaciones por mayoría simple se decidió no entrar a ese tema, son los novedosos en ese tema y de los pocos que se pueden atender los demás están sujetos a la ley general que se emita, porque ahí se aplica ya directamente la constitución en el caso de las sanciones , | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Mauricio Merino | 1499 | Documentamos eso, investigamos, lo publicamos y eso dio pie por la relación que había con el IFAI, a que se promoviera una reforma al artículo 6to constitucional. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Marco legal heterogéneo |
| Mauricio Merino | 1534 | Pues porque es evidente, en el momento en que empieza el IFAI este activismo, quiero subrayar que no se puede perder de vista el papel que jugaron los primeros comisionados del IFAI. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Diseño organizacional | |
| Santiago Creel Miranda | 1586 | en donde se cuenta con experiencia de otros países se hace un trabajo de derecho comparado y poco a poco va surgiendo el perfil de lo que hoy se conoce como ley de transparencia y el instituto que tiene a su cargo la supervisión de esa ley que es el IFAI en sus distintas modalidades que culminan con la autonomía constitucional que se dio en meses recientes; | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Santiago Creel Miranda | 1587 | Hay que entender el tema de transparencia dentro del proceso democrático no es un tema aislado , ni descontextualizado es un asunto que va digamos en la medida en que el país se va abriendo democráticamente se va construyendo el contexto de exigencia de un lado y de necesidad por el otro y eso adecuando las instituciones a que rindan cuentas y tengas la transparencia que el elector o el ciudadano finalmente debe de conocer para que el proceso democrático cuente con mayor calidad | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |

| | | | | | |
|------------------------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------|--------------------------|
| Santiago Creel Miranda | 1588 | en la medida que una democracia produce información veraz sobre la cuestión publica en esa medida el ciudadano conoce con mas puntualidad la cosa pública y tiene mejores medios para poder tomar elecciones , para poder tomar decisiones con mayor objetividad y mayor libertad , | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Santiago Creel Miranda | 1589 | es decir el concepto de una elección libre no será en abstracto será en términos de elegir entre distintas opciones y esas distintas opciones son en el fondo opciones que conllevan a una serie de datos e información que se requieren tener para usar de una manera correcta y objetiva y esa información es producto de instituciones que van generando la información que el ciudadano requiere de la cosa publica; | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Santiago Creel Miranda | 1609 | entonces es por eso que quien esta convencido en el tema democrático es algo natural de estar convencidos en el tema de la transparencia y la rendición de cuentas y de lo que es el término de responsabilidad , que el vocablo anglosajón es muy claro y quizás no suficientemente claro en el vocablo español, accountability es lo que los americanos llaman, que para mí es, ejercer plenamente la rendición de cuentas con responsabilidad. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Santiago Creel Miranda | 1611 | en consecuencia cuando hablamos de transparencia hablamos de revelar intereses hacerlos transparentes , que el ciudadano pueda justipreciar que es lo que defiende uno que es lo que defiende otro, donde está de por medio interés privado o particular está de por medio un interés público, en todo el sentido de la palabra hasta donde un interés particular puede subordinar a un interés público | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Santiago Creel Miranda | 1613 | lo mismo por ejemplo en procesos electorales, que en procesos decisorios de administración pública en todo los que es la vida pública si es publica entonces debe de conocerse en su plena dimensión. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |
| Santiago Creel Miranda | 1623 | Otra vez mi teoría de las aproximaciones sucesivas es lo que rige en todo el proceso democrático y nos dimos cuenta de que era necesario consolidar primero la autonomía institucional que estaba todavía con algunos defectos obvios del primer proceso que se llevó cabo, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | |
| Santiago Creel Miranda | 1624 | en segundo lugar nos dimos cuenta de que la propia legislación estaba justas (sic) a la luz de las cuestiones prácticas y se hicieron esos primeros ajustes de esa primera época pero ya vistos a distancia esas decisiones se requiere todavía avanzar mucho mas, de una manera más puntal más acorde con las necesidades que va viviendo el país ; | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Marco legal insuficiente |
| Santiago Creel Miranda | 1625 | Por supuesto que hay una nueva cultura de transparencia en el país que ha sido potenciada por una libertad de prensa, una libertad periodística y por los controles de carácter social que cada día utilizan mas esa información que anteriormente estaba oculta o reservada y que hoy es del dominio publico | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | |
| Santiago Creel Miranda | 1629 | Todavía falta, se requiere complementar esto con instrumentos cada vez mas afinados en términos del combate a la corrupción y en términos de derechos humanos , que son dos vectores de fuerza y que van ayudando el proceso de la transparencia que es un derecho humano necesario estar informado , es algo consustancial a un derecho del ciudadano y mas allá de la persona, por una parte , | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Transversalidad de la Política Pública | |
| Santiago Creel Miranda | 1631 | y ahora se está buscando en esta nueva legislatura, consolidar un sistema nacional anticorrupción o de combate a la corrupción que también va a ayudar porque son fuerzas paralelas en estos procesos no se puede hablar de transparencia solamente sin hablar de derechos humanos y sin hablarse de combate a la corrupción. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Cultura de la transparencia | Corrupción |
| Miguel Treviño | 1660 | Y el otro tema y que también es una aportación en la que insistimos mucho y en la que yo en particular insistí, es en el tema de "vamos a centrarnos en el acceso a la información pública", en eso tratar de darle un enfoque muy práctico. | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Miguel Treviño | 1663 | era una cuestión de ciudadanos que buscaban beneficios muy concretos al solicitar información pública, el empresario pequeño que quería ver los precios a los que estaba comprando el gobierno, los vecinos que querían saber de proyectos de desarrollo, los turistas también, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
| Miguel Treviño | 1669 | aquello que tiene que reservado tiene que ser perfectamente tipificado y aún eso que está perfectamente tipificado al momento de rechazarse entonces se tiene que argumentar cuál es el –digamos- peligro, dónde está el peligro a la seguridad nacional o el peligro patrimonial o en fin, entonces esa era la resistencia decir, "si, está bueno pero vamos a distinguir cuáles son los campos en donde sí se puede acceder a la información pública." | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Marco jurídico | Resistencia cultural |
| Miguel Treviño | 1677 | En cuanto al aprendizaje positivo, yo creo que algo que le ha dado potencia al tema en México, es el tema de la tecnología, es decir, creo que la plataforma que tenemos en México pues es una plataforma buena, razonablemente buena y eso pues vuelve muy económico el conseguir información pública, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Modernización de la Administración Pública | |

| | | | | | |
|----------------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------|--|
| Miguel Treviño | 1678 | aun si la autoridad se resiste pues el dar la batalla puede ser tardado pero no tan costoso, entonces ese ha sido alguno de los aprendizajes, | DESARROLLO INSTITUCIONAL | Acceso efectivo al derecho | |
|----------------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------|--|

| | | | | | |
|-------------|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|---------------------------|
| Arely Gómez | 4 | En esta medida, la transparencia surge como un pilar de la democratización del país y el empoderamiento ciudadano con el objetivo por un lado de legitimar la actuación de la autoridad frente a los gobernados, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Legitimidad | |
| Arely Gómez | 5 | pero también y quizá más importante como un paliativo a los actos de corrupción que tanto afectan a nuestra sociedad. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | Corrupción |
| Arely Gómez | 6 | Un principio de un estado democrático es, sin duda, la participación ciudadana y ello se da únicamente a través de una sociedad informada. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Arely Gómez | 7 | Es por ello que el acceso a la información es considerado derecho fundamental, actualmente elevado a rango constitucional, ya que le permite al ciudadano intervenir razonadamente en cuestiones de decisiones y elecciones de gobierno . | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Arely Gómez | 8 | Por la parte de la transparencia, es sencillo hacer la ecuación de que mientras los actos de gobierno sean transparentes, la ciudadanía vigilará mejor a los servidores públicos y podrá determinar su desempeño. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Arely Gómez | 9 | Se detona en un contexto de evolución del sistema político del país en el que el ciudadano se convierte en el centro y razón de ser de la gestión gubernamental. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Arely Gómez | 10 | El aumento de una clase media mejor informada que busca influir de mayor manera en las decisiones públicas también es parte de las razones por las que se considera el movimiento a favor de la transparencia como una agenda ciudadana promovida desde distintas trincheras, y a la que la clase política no ha podido ser ajena. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Cambio social | |
| Arely Gómez | 11 | En primer lugar, la creación de un vínculo entre la autoridad y el ciudadano de una forma mucho más directa. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Arely Gómez | 13 | La crítica abierta de las funciones de aquellos servidores públicos que toman decisiones que impactan directamente en la vida de los ciudadanos a diario . | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | Impacto de la opacidad |
| Arely Gómez | 15 | la apertura económica del país desde los años noventa que trajeron de la mano la apertura política tuvieron especial impacto en el desarrollo de agendas ciudadanas que previamente habían sido ignoradas | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Apertura y desarrollo económico | Agenda ciudadana ignorada |
| Arely Gómez | 26 | el principal aporte fue por un lado analizar los textos a la luz de un bien superior que es la defensa y garantía del acceso a la información como un derecho humano | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Arely Gómez | 32 | No se puede negar que la sociedad requiere cada día más información sobre las decisiones que toman sus representantes y los servidores públicos. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Arely Gómez | 33 | El Senado de la República, en respuesta, ha logrado posicionarse como pionero en el proceso de transición de la transparencia a la apertura gubernamental. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Arely Gómez | 43 | cuidar los principios de independencia de los poderes de la Unión | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Arely Gómez | 45 | Al final el resultado fue un consenso en el que, a partir de un punto medio, se garantiza de manera adecuada el derecho humano de acceso a la información. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Arely Gómez | 49 | Si, la reforma constitucional en materia de transparencia resultó ser un paso rumbo a la evolución del derecho de acceso a la información en México, como referente latinoamericano. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Arely Gómez | 50 | Cumple las expectativas no sólo de quienes participamos en ésta, sino de la sociedad civil. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |

| | | | | | |
|---------------------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Arely Gómez | 51 | La apertura gubernamental es de los elementos que han facilitado las políticas de transparencia y el acceso a la información, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Legitimidad | |
| Arely Gómez | 62 | Sin embargo considero que cada uno de los gobierno ha generado mejoras en la materia de acuerdo al contexto interno y las exigencias ciudadanas. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Laura Rojas | 67 | El Estado constitucional no puede pensarse sin la existencia de las condiciones formales y materiales que hagan efectivo el goce y ejercicio de los derechos fundamentales, entre ellos, el derecho de acceso a la información pública , | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | Marco legal insuficiente |
| Laura Rojas | 68 | así como tampoco puede concebirse una sociedad democrática abierta sin la exigencia de la transparencia de los actos públicos. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Laura Rojas | 69 | La transparencia es una exigencia democrática, pues legitima el ejercicio del poder, dando a los mandantes, que son los ciudadanos, mas elementos para que sepan si los mandatarios, es decir los gobernantes, cumplimos bien con nuestras obligaciones, con las funciones que nos han encomendado . | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Legitimidad | |
| Laura Rojas | 70 | La corrupción es un mal que aqueja a nuestro país desde siempre . En la mayoría de los diagnósticos que tenemos en cualquier rubro, arroja que los resultados deficientes no se dan solo por incompetencia o equivocaciones, sino principalmente se dan por corrupción, por beneficios parciales inadecuados . | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | Corrupción |
| Laura Rojas | 71 | La transparencia y la rendición de cuentas son probablemente las mejores herramientas preventivas contra la corrupción, pues permiten a la gente saber todo lo que sucede con su dinero, de forma clara y permite calificar el mandato que han dado a los servidores públicos. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Laura Rojas | 75 | la inseguridad se ha agudizado y en varias entidades de la Federación, para muchos analistas, hemos llegado a niveles críticos de presión social. Para revertir esta tendencia, además del buen ejercicio del poder público, es necesario hacerlo de forma transparente, que abone a recuperar la confianza ciudadana , a que por medio de la rendición de cuentas nos hagan saber las políticas, acciones y medidas que se implementan contra la inseguridad, siempre que no ponga en riesgo las estrategias, y también conocer los resultados, cualesquiera que estos sean. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Legitimidad | Falta de confianza en el gobierno |
| Laura Rojas | 76 | Se trata de una evolución natural y que sigue una inercia evolutiva del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y de la reforma en materia de derechos humanos que da una profundidad y significado al ejercicio de nuestros derechos, como es la transparencia y el acceso a la información. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Laura Rojas | 78 | Tenemos que reconocer que la presión ciudadana, particularmente la de la sociedad organizada fue un factor de presión determinante para que el Presidente Peña se comprometiera y presentara por conducto del Grupo Parlamentario de Partido una iniciativa de ley. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | Agenda ciudadana ignorada |
| Laura Rojas | 87 | Pero también se dieron circunstancias coyunturales, como las reformas estructurales, la presión social ante el regreso del PRI que en sus gobiernos anteriores se caracterizó por la opacidad y la falta de rendición de cuentas | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | Agenda ciudadana ignorada |
| Laura Rojas | 130 | La sociedad civil ha mantenido y quizá fortalecido sus esfuerzos en el impulso de estos temas y han proyectado esfuerzos académicos, cívicos, sociales y de diversas índoles para avanzar como país. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Ana Cristina Ruelas | 137 | Los mexicanos -de alguna manera- perdieron la credibilidad en las instituciones derivado del alto nivel de corrupción y hubo un rompimiento importante del tejido social generado de una desconfianza generalizada (más en el norte del país). | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | Falta de confianza en el gobierno |
| Ana Cristina Ruelas | 141 | Por otro lado, el gobierno panista hizo –para muchos– un buen trabajo en términos de estabilidad económica. Situación que el nuevo PRI tenía que competir. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Ana Cristina Ruelas | 143 | Así, la competencia económica estaba directamente relacionada con el combate a la corrupción y la certeza –a través de procesos transparentes–de los grupos empresariales para invertir en México ante las reformas estructurales venideras. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Apertura y desarrollo económico | Impacto de la opacidad |
| Ana Cristina Ruelas | 144 | Además, doce años de gobierno panista hicieron que el panorama político cambiara respecto a los 70 años de gobiernos priistas: la sociedad civil es más activa y se encuentra más cohesionada, lo que se traduce en una mayor exigencia y, especialmente en términos de transparencia, había más información gubernamental que generaba exigencias sociales de rendición de cuentas. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Cambio social | |

| | | | | | |
|---------------------|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Ana Cristina Ruelas | 145 | Así, durante los debates presidenciales entre los distintos candidatos, uno de los mayores reclamos de los candidatos de oposición a Enrique Peña Nieto fue precisamente la opacidad en el ejercicio del gasto público de su gobierno en el Estado de México; la carente rendición de cuentas y la falta de cumplimiento de los compromisos que promovió durante su campaña. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Ana Cristina Ruelas | 146 | En este sentido, el afán del nuevo PRI por legitimar su gobierno y diferenciarse de sus antecesores (quienes no tuvieron como característica la transparencia) hizo que él mismo –recién electo– promoviera tres reformas prioritarias (todas aportan de alguna manera a un sistema de rendición de cuentas, al combate a la corrupción y a la pluralidad informativa): una de combate a la corrupción, una de transparencia y una para regular la contratación de medios para publicidad oficial. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | Falta de confianza en el gobierno |
| Ana Cristina Ruelas | 218 | Peña Nieto aborda el tema desde una perspectiva económica y de gobierno digital. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Apertura y desarrollo económico | |
| Ana Cristina Ruelas | 219 | Calderón utilizaba el tema desde una perspectiva económica y social. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Apertura y desarrollo económico | |
| Oscar Guerra | 223 | No creo que la transparencia haya surgido como un problema a atender, sino que, en términos generales, se presentó en la agenda pública como una oportunidad de legitimar los gobiernos y sus acciones. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Oscar Guerra | 225 | La alternancia en la Presidencia de la República del año 2000, con la elección de un candidato opositor al partido hegemónico que gobernó durante 70 años, generó las condiciones para abrir la actuación del gobierno y dar a la ciudadanía instrumentos para acceder a la información pública. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Oscar Guerra | 226 | En primer lugar, surge como una iniciativa de la sociedad civil mexicana que aprovecha el cambio de partido en la Presidencia para colocar en la agenda pública a la transparencia y el acceso a la información como factores importantes para consolidar la democracia. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Oscar Guerra | 237 | Fue con el paso de los años en la década pasada que los gobernantes comprendieron que no se puede ser transparente solamente en los discursos, y que la sociedad organizada, los académicos, los medios de comunicación y la propia ciudadanía estaban exigiendo cada vez más la apertura de la información. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Oscar Guerra | 238 | Asimismo, se dieron cuenta que la transparencia da la oportunidad de legitimar sus acciones y sus gobiernos; | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Oscar Guerra | 242 | La sociedad mexicana aspira a lograr gobiernos honestos, toda vez que se ve a la corrupción como uno de los principales lastres para el desarrollo de la nación, de las personas y de la democracia. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | Corrupción |
| Oscar Guerra | 245 | responder a la presión social, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Oscar Guerra | 246 | y como una medida para aliviar el cáncer de la corrupción. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | Corrupción |
| Oscar Guerra | 247 | La transparencia aparece en nuestro país en un ámbito de estabilidad económica, además de una inflación, tasas de interés y tipo de cambio controlados; pero con altos niveles de pobreza, debido a la baja generación de empleos y a la falta de un crecimiento adecuado de la economía nacional. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Cambio social | |
| Oscar Guerra | 250 | Fueron varios factores, como el ya mencionado cambio de partido político en el poder; | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Oscar Guerra | 252 | el empuje de la sociedad civil organizada; | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Oscar Guerra | 253 | la oportunidad de legitimar los gobiernos con la apertura de la información; entre otras cosas. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Oscar Guerra | 258 | En los últimos años se ha generado un reconocimiento creciente en el ámbito internacional en el sentido de que los derechos humanos, la paz y la democracia son componentes esenciales de la modernidad. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |

| | | | | | |
|--------------------|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|
| Oscar Guerra | 280 | En los primeros años de este periodo, comprendí la importancia de estos elementos de la rendición de cuentas y del papel que podrían jugar en el proceso democratizador de nuestro país. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Oscar Guerra | 281 | Así, mis compañeros comisionados y un servidor nos dedicamos a darle un gran empuje a los dos derechos tutelados: el de acceso a la información y el de protección de datos personales, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Oscar Guerra | 301 | Asimismo, con el proceso de la reforma constitucional y con el texto promulgado, la sociedad mexicana ha ganado grandes espacios en la vida política del país. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Oscar Guerra | 311 | El propio Ejecutivo ha impulsado el tema abiertamente. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Oscar Guerra | 328 | Una doctrina que está muy de moda en el mundo es la de Gobierno Abierto, lo que comenzó a partir del año 2010. Por lo tanto, los énfasis que se han dado al tema han respondido a la demanda social y al contexto político nacional e internacional del momento. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Oscar Guerra | 330 | En el sexenio del presidente Calderón se reformó el artículo 6º de la Constitución mexicana, en el cual se estableció de forma fehaciente el derecho de acceso a la información y los derechos de protección, acceso y rectificación de los datos personales. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Jaqueline Peschard | 375 | La transparencia surge como una Necesidad para Darle confianza o Credibilidad un digamos a Ciertos Procesos públicos | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Jaqueline Peschard | 376 | Creo que surge sobretodo en el contexto de la transición a la democracia aunque estos 20 años de La Transición a la Democracia surge el tema de la Transparencia como una exigencia para lograr confianza en Los Procesos Electorales, digamos que era el foco de la transición a la democracia, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Jaqueline Peschard | 378 | Pero uno lo puede Encontrar un lo largo de las secuencias reformas Electorales Como el tema de transparentar de Hacer visible Todos los Procesos Electorales, Sobretudo de cómo se realizaban Las elecciones Como se realizaba el conteo de votos, el proceso electoral propiamente dicho si Creo Que El telón de fondo era el tema de la Transparencia Aunque No estuviera claramente formulado, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | Interpretación del derecho |
| Jaqueline Peschard | 382 | Básicamente que hubiera un gobierno de alternancia, por medio de bono democrático, que llevo a este Gobierno parecía que se había logrado la confianza en proceso de conformación del gobierno, el siguiente paso era que el gobierno fuera también confiable en su ejercicio. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Jaqueline Peschard | 384 | ya para el 2000 está muy claro que hay un nuevo actor, político que es la opinión pública, fuerte consolidada como un actor, fundamental en el escenario publico, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Jaqueline Peschard | 385 | creo los medios de comunicación ya con la alternancia y la pluralidad, los medios de comunicación se ya no se mostraron claramente asociados corporativamente con el poder... el avance en los medios de comunicación, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Jaqueline Peschard | 387 | estos son factores políticos junto con esta respuesta favorable con el gobierno de la alternancia. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Jaqueline Peschard | 390 | por ejemplo lo de transparencia Mexicana, este capítulo de transparencia Internacional es del 99, o en los 90's comenzó a formarse esta idea, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Jaqueline Peschard | 391 | en el contexto crítico del 94 uno de los 20 compromisos fue este de hacer una ley de "Transparencia" ya pasar de aquello que había quedado en la Constitución que la Corte interpretaba de una manera distinta, ya a una demanda, pero solamente como un listado | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Jaqueline Peschard | 392 | porque en ese momento lo que decían estos académicos, incluso políticos también de oposición o críticos del PRI decían "La única manera para resolver los problemas de nuestro país es que tengamos una democracia social", es algo que ahora ya está medio perdido, pero todavía en ese momento estaba esta ola que (inaudible) para lograr el cambio democrático, es lo que pudo lograr los cambios en muchos otros ámbitos no sólo en la representación | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |

| | | | | | |
|--------------------|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------|----------------------------|
| Jaqueline Peschard | 393 | La alternancia que se dio entre el 97 y el 2000, pero que comenzó desde el 94 y 97 cambia mucho, esto lo tiene bien identificado Lujambio en su libro del "Poder compartido" como a pesar de que se habla de alternancia en algunos municipios en ya para el 89 en los Estados, cambia en el 94 y el 2000 ya no es un país de la hegemonía priista, aunque el PRI sigue dominando buena parte de los ámbitos políticos, pero ya no se parece también hegemonía priista. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Jaqueline Peschard | 394 | Entonces creo que en ese contexto tiene que ver con los cambios económicos y sociales desde los 80 (inaudible) y los sociales desde antes y una sociedad que se hace más urbana con otro tipo de demandas, de carácter de consumo, que las demandas anteriores que estaban claramente agrupados en las corporaciones que formaban parte del PRI, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Cambio social | |
| Jaqueline Peschard | 395 | entonces creo que ahí hay un contexto social pero eso si es como de un mayor (inaudible) que nosotros podemos encontrar entre el 94 y el 97 se conforma un ambiente político propicio para que ya se detone la elaboración de una ley de transparencia, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Jaqueline Peschard | 400 | quienes no lo aceptaban eran grupos menores o grupos muy focalizados muy identificados con el proceso del reclamo democrático de principios de los 70 | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Jaqueline Peschard | 402 | Si hubo un control del régimen autoritario que claramente se fue rompiendo. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Jaqueline Peschard | 412 | ¿Cómo logra la transparencia ubicarse en uno de los temas importantes? yo diría que en la post-transición. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Jaqueline Peschard | 420 | Si realmente el tema de la transparencia se ha incorporado como resultado de una exigencia social y una respuesta del Estado mexicano a esa exigencia social de asumirla como un tema de agenda pública en el centro de la agenda pública (inaudible) | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Jaqueline Peschard | 475 | Yo creo que en la legitimación | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Jaqueline Peschard | 476 | y una mayor exigencia que viene por ejemplo. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Jaqueline Peschard | 491 | entonces cambió la cosa a ser una propuesta del Gobierno que llegaba, que la hizo antes de tomar protesta como Presidente y pues ya todos se suman, ya era una exigencia social, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Jaqueline Peschard | 492 | se suman todos porque políticamente hay que sumarse. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| María Marván | 520 | originalmente Creo Que Tiene Que Ver Con El tema de Proceso de la transición, hay una pequeña masa crítica de las organizaciones de la sociedad civil que desde finales de los 90's están Luchando porque sé de Apertura a fin de poder conseguir documentos del gobierno no había sido sencillo, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| María Marván | 521 | recordemos que por ahí desde 97 o 98 pero seguro en el sexenio de Zedillo, Sergio Aguayo de Alianza Cívica solicita a Los Pinos vía un escrito mediante conocer cuál es el salario del presidente, y le contestan que no le van a responder, pero le contestan y él se va a través de amparo, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| María Marván | 525 | El primer escrito que yo conozco sobre el derecho al acceso a la información pública es de el doctor Sergio López Ayllón, no era doctor cuando lo escribió, si era doctor ya para el 2000, que es su tesis de licenciatura en derecho y ahí habla de la primera reforma constitucional al art.6° de 1977, en donde simplemente se habla del "Derecho a la información" no se define mas y tiene que ver con el proceso de transición a la democracia, o el primer arranque de reformas que van a ser posibles la transición a la democracia y que es en el sentido de que los ciudadanos tiene derecho a diversidad de fuentes y los partidos tienen derecho a acceso a los medios de comunicación. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | Interpretación del derecho |
| María Marván | 527 | Un poco ya en la lógica de saber que no era el momento de que el presidente presentara iniciativas, ya desde 97 se veía que era más claro conseguir algún champion dentro del congreso, se veían mal las iniciativas que mandaba el Presidente. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |

| | | | | | |
|----------------|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|
| María Marván | 538 | yo creo que fundamentalmente por defecto, es de la pocas cosas que le salen muy bien a Fox, e inmediatamente todo el mundo le empieza a reconocer y eso mismo hace que Fox lo incorpore inmediatamente a su discurso y le de muchísima fuerza. No puedo juzgar en más de la que le hubiera dado al principio o menos pero, lo cierto es que se convierte en tema central de su discurso, porque muy rápido se convierte en algo que todo el mundo le reconoce como un avance ; | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| María Marván | 563 | el hecho de que los cinco primeros comisionados tuviéramos una actitud proactiva y empezáramos a decir "eso si es publico aunque tu digas que no, o aunque tu digas que no SCT o aunque tu digas que no secretaria de gobernación", la verdad ayudo mucho a que se legitimara el instituto; | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| María Marván | 603 | ¿porque se da la del 2013? creo que un poco por la misma que tuvo tanto éxito en 2003, la reforma, porque es un tema políticamente correcto, muy vendible de hecho es una de las ofertas de campaña de Peña Nieto cuando el estado de México no se ha distinguido por la transparencia , | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| María Marván | 604 | la propone la legislatura todavía siendo presidente electo Peña Nieto, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| María Marván | 605 | Pero evidentemente nadie quiere la reforma por eso se tarda casi 15 meses en recorrer los 16 estados, se presento, fue políticamente correcta, tuvo gente dentro del senado y dentro de la cámara de diputados que cree en el tema, porque siempre va a encontrar uno aliados en todos los partidos, y siempre se encuentra resistencia en todos los partidos, pero a la hora de empujarla en los Estados se tardó casi 15 meses | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | Otros |
| María Marván | 615 | Si sin lugar a dudas y yo creo que el propio Fox acabó convencido del tema, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| María Marván | 619 | ¿qué fue lo que me hizo adentrarme en el tema de transparencia? , el tema es apasionante y no hay manera de concebir una democracia en la que los ciudadanos no tengan derecho a tener acceso a todos los documentos de un gobierno, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Cecilia Azuara | 650 | Luego en el año... pasaron como tres tesis de la Corte que reafirmaron este criterio como un criterio para los partidos, y en el año... con el caso Ahuamantla hay una sentencia que emite la Corte de sentencia sobre ese caso en donde reconoce que es un derecho de los individuos solicitar información, y que al solicitarla tienen el derecho de recibirla. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Cecilia Azuara | 654 | Yo creo que los factores políticos que... me voy con la 2... se conjugaron para que surgiera la Ley de Transparencia 2002 es justamente ya había una presión por entender que el derecho a la información no estaba reglamentado en México que llevábamos muchos años pues practicamente treinta de contar con la norma constitucional sin ley reglamentaria, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | Marco legal insuficiente |
| Cecilia Azuara | 656 | Eso hizo que hubiera un factor político que fue el entonces candidato Vicente Fox, dentro de su programa de trabajo como algo novedoso y algo que ya se clamaba por la academia y el ámbito internacional, que se estableciera como un compromiso de su campaña el reconocimiento y regulación del derecho al acceso a la información y esto conlleva necesariamente la transparencia. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Cecilia Azuara | 657 | Entonces me parece que el factor o factores políticos que se conjugaron pues fueron estos y para él fue un tema que le ayudo a proponer algo novedoso y algo que venía pidiéndose. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Cecilia Azuara | 658 | Realmente fue el que claramente estableció que iba a haber una ley de acceso a la información. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Cecilia Azuara | 659 | Eran como muy, ambiguos, de tal forma que podrían safar del compromiso en un momento dado y la verdad si Fox si lo tenia muy claro: una ley de acceso a la información. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Cecilia Azuara | 661 | Bueno, la pregunta ¿en que contexto económico, social se detona? Yo creo que el contexto habla por si mismo, la transición política, totalmente, se va el PRI del poder después de 70 años, llega un partido con aires renovados y con la esperanza que generaba pues una nueva dinámica de administración pública que se presentara | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |

| | | | | | |
|----------------|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|------------------------|
| Cecilia Azuara | 662 | que ya a la vuelta del tiempo nos dimos cuenta que tampoco hubo tanto cambio, pero era un contexto muy esperanzador, de muchísima expectativa en cuanto a acabar con muchos vicios y esta ley era una de las promesas que alentaba esas expectativas pues el gobierno se abría hacia la ciudadanía. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Cecilia Azuara | 663 | El contexto social económico es muy claro es la transición democrática. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Cecilia Azuara | 666 | Y la mejor impulso o motivación que tenía Fox era que era una propuesta que lo posicionaba de manera distinta al resto de los partidos y que lo que podía ganar a cambio era muy importante: la Presidencia de la República, entonces en el contexto esperanzador en el que el PRI había perdido mucho e fin, pues era como... | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Cecilia Azuara | 672 | de ahí se derivaban análisis incluso de cómo desalentaba la economía porque un gobierno que no es transparente es más propicio a la corrupción, los países tienen más temor de invertir -es decir las empresas extranjeras- cuyo gobierno no es transparente, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Apertura y desarrollo económico | Impacto de la opacidad |
| Cecilia Azuara | 674 | El otro pues la OCDE también tenía recomendaciones en materia de transparencia pues justo por el tema económico y la corrupción en los gobiernos. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Apertura y desarrollo económico | Impacto de la opacidad |
| Cecilia Azuara | 675 | Luego en el siguiente bloque, reconocimiento del problema, ¿cómo es que el tema de la transparencia y el acceso a la información se logró ubicar como uno de los más importantes en el periodo de la transición democrática? Yo creo que por eso, es decir, era la oferta de un partido nuevo, o sea, querían distinguirse como por los temas que otro partido no había abordado, hacer suyos cuestiones desatendidas, entonces me parece que se enarbolaban mucho con esos cabos sueltos que había dejado el PRI. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Cecilia Azuara | 689 | ¿Qué aportes hicieron estos actores y cómo fue su estrategia para darle importancia al tema? Pues un poco de lo que ya te había dicho o sea, yo creo que fue fundamental que la sociedad civil participara definitivamente, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Cecilia Azuara | 693 | pero es decir, si hubo un factor de la sociedad muy importante y me parece que eso siempre hay que resaltarle porque esa una cosa a la que no estábamos acostumbrados. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Cecilia Azuara | 698 | por una parte al Pde le interesaba que la ley estuviera publicada cuanto antes porque era promesa de campaña | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Cecilia Azuara | 700 | la propia academia pues decían, si no se tiene una ley pronto no se va a tener. Era un poco sacrificar la autonomía constitucional por una mayor rapidez en la publicación. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Cecilia Azuara | 718 | Eso como un primer gran beneficio de la transparencia y el acceso a la información, otro tema es que yo creo que como servidores públicos nos hace entender, o sea... aunque pareciera que sólo es un derecho de los particulares realmente creo que opera en favor del propio poder público, si yo soy transparente, si tengo esa etiqueta en mi función pública la verdad es que el me protejo soy yo, la gente se da cuenta que trabajo, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Cecilia Azuara | 719 | estoy hablando de alguien que quiere hacer bien las cosas, por supuesto el que roba no va a ser el que se note, pero si tu eres un servidor público con principios y ciertos valores que quieres tener por algo pues la verdad es que es una investidura, es una protección | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Cecilia Azuara | 767 | en cambio en la sociedad civil si ha habido una evolución que empezó en los temas de transparencia, entonces hoy tenemos una sociedad mucho más conocedora mucho más involucrada, hablo de la sociedad civil organizada en materia de transparencia, es una sociedad civil mucho más comprometida | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Cecilia Azuara | 768 | y no es la típica sociedad civil reactiva, peleonera que critica y no propone, esta es una sociedad civil más madura, en estos últimos 10 años han logrado entrar en una fase de muchísima madurez de interacción con el gobierno y de exigencia importante, sin perder de vista que la crítica pura si no sirve de nada, entonces se han vuelto propositivos, interactúan, se sienten en una mesa con los actores y les exigen, pero a partir de propuestas y cuestiones viables. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Cecilia Azuara | 770 | Por eso creo que la sociedad civil es básica y no hay que bajar la guardia yo si creo en el tema y trato de impulsarlo. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |

| | | | | | |
|----------------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|--|
| Cecilia Azuara | 774 | o sea hemos logrado a nivel federal un esquema mucho más de distribución de poderes a partir de la entrada del PAN, y no es que lo hayan hecho mejor, pero esa misma circunstancia de la alternancia ha provocado un contrapeso importante y ha generado en el ámbito federal pues... no tenemos ya un presidencialismo. En muchos sentidos si, se que en muchos sentidos hemos cambiado, pero si ha disminuido la figura del presidente de manera importante, a como era hace 25 años y en muchos gobiernos locales no, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Issa Luna Pla | 782 | En México surge como agenda pública a partir de un cambio de alternancia política y de cambio de gobierno en el año 2000 en México | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Issa Luna Pla | 783 | en el que nuevo pdte se ve en la necesidad de instalar políticas más modernas para colocar a México en una mejor posición y rentabilidad internacional para acceder a créditos financieros internacionales y acceder a mercados internacionales, poder elaborar tratados comerciales que favorezcan económicamente al país. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Apertura y desarrollo económico | |
| Issa Luna Pla | 786 | También esta agenda pues como dice la pregunta 5, alteraron el seguimiento de las políticas públicas en un sentido porque les dieron más velocidad, México fue entonces visto como un país en el que se podría hacer negocios y tratados internaciones comerciales y por lo tanto ese fue uno de los requisitos fundamentales que tenía que cubrir el país. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Apertura y desarrollo económico | |
| Issa Luna Pla | 787 | Aunque esa fue una agenda que llevó los plazos y los tiempos e hizo que se tomara como urgente este tema, la agenda también se estableció desde el punto de vista de los derechos sociales a partir de varios actores que confluyeron... | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Issa Luna Pla | 789 | Pero en si esos actores tomaron esas primeras borradores y lo que hicieron fue pues retomar el tema y convertirlo en un tema de derechos humanos, es decir, re-frasear reestructurar el lenguaje de esta política para hacerlo o convertirlo en una demanda social. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Issa Luna Pla | 797 | al asumirlo como un derecho fundamental se garantizaba de una manera más amplia, se podían establecer sanciones administrativas y se podía extender el acceso a la información, o desde el punto de vista de los ciudadanos. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Issa Luna Pla | 801 | En aquel momento mis ideas y creencias para incursionar en este tema es que el acceso a la información pública empoderaba a los ciudadanos y que en el marco de una transición democrática, lo que había que hacer es trasladar el switch del poder hacia los ciudadanos para poder exigir cuentas y poder conocer las acciones gubernamentales | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Issa Luna Pla | 802 | en un nuevo contexto político en donde se dio también además de la alternancia pues un gobierno dividido por el congreso. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Issa Luna Pla | 805 | No solamente esa fue una gran participación, sino que también desde el lado del ejecutivo tenía que mandar también una iniciativa de ley de transparencia, por fortuna se encontraba en ese momento dentro de la Comisión de Mejora Regulatoria el doctor Sergio López Ayllón, que es un experto en la materia de derecho a la información, por lo tanto, fue como un actor clave para poder convencer al ejecutivo de que la legislación en materia de transparencia era viable y rentablemente política y se tenía que impulsar desde el ejecutivo. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Issa Luna Pla | 806 | Todo esto fue quizás impulsado por la presión que se ejerció desde el grupo Oaxaca en el que se establecieron diversos estándares para poder mejorar la legislación. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Issa Luna Pla | 808 | Desde el otro punto de vista ideológico estaba este grupo de la sociedad civil organizada en el que el debate no era sobre una política pública si no que constituía una garantía de derecho fundamental o de derechos humanos, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Issa Luna Pla | 812 | asi por ejemplo en algunos de esos documentos de trabajo de la COFERMER en ese momento sabemos que lo que hizo que el gobierno continuara con el apoyo de esta norma hacia una norma de derechos humanos es que le resultaba de acuerdo a sus documentos, mucho más políticamente rentable, porque podría venderla y y podía sentar preventas (sic) al Presidente como un protector de los derechos humanos y no solamente como un empresario, se estaba generando una política a través de la Contraloría Pública. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Issa Luna Pla | 822 | de tal manera que fue un tema que podría decirse que se facilitó solo por la rentabilidad política que tenía y que todos los gobernadores estatales vieron una ventana de oportunidad para darse alguna medalla democrática y por lo tanto no hubo uno que se opusiera rotundamente a esta ley sino que todos cumplieron legislando, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |

| | | | | | |
|-------------------------|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|--|
| Issa Luna Pla | 836 | El aprendizaje que tuvieron los partidos políticos y quizás también la élite política de gobernadores, es que aunque este tema es popular y los hace muy populares, se necesitan demasiados compromisos políticos para hacerlo y llevarlo a cabo | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 843 | Yo diría que hay varias situaciones que dan pie a que el tema de la transparencia, que estuvo dormido por prácticamente 25 años de pronto despertó lo primero es esta situación, La Transición a la democracia, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 844 | un cambio de régimen que era una situación "AD HOC" muy particular, muy especial para que con un cambio de régimen que se había caracterizado por la cerrazón del mismo, que ahora se pudiera hablar de un gobierno abierto, valga la expresión digamos al estilo de sociedades abiertas, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 845 | Creo además que había circunstancias económicas que daban pie a que hubiera una mayor Transparencia | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Cambio social | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 847 | porque decían ellos. en el momento en que se eliminan las simetrías de la información pues en ese momento pueden participar muchos más factores económicos y hacer que la economía fluya con mayor rapidez que haya más inversión, que haya más estabilidad económica incluso, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Apertura y desarrollo económico | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 848 | entonces ese es un tema pues importante que se había venido dando empujando por organismos internacionales quizás desde el 94,95,96, hablaban de esta ya de esta necesidad de la apertura en términos económicos. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Apertura y desarrollo económico | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 853 | Hay un texto bien interesante que yo te recomendaría mucho que habla... es un texto que contiene varios ensayos, el texto se llama algo así como "LOS DERECHOS HUMANOS EN LA GLOBALIZACIÓN" y ahí hay un ensayo del (Si... inaudible) que fue Premio Nobel de Economía donde habla de la importancia de la Transparencia para la parte económica digamos, para el desarrollo económico | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Apertura y desarrollo económico | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 855 | yo te diría por dos razones una por la parte económica y dos porque si ya se habían logrado digamos establecer y tomar carta de naturalización los esquemas de cómo acceder al poder es decir ya teníamos instituciones ya teníamos un COFIPE un IFE ya teníamos un tribunal electoral, es decir ya teníamos mecanismos de cómo acceder el poder, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 856 | ahora lo que había que poner era mecanismos de cómo controlar ese poder porque pues si se garantiza que llegan vía voto los gobernantes pero luego eso no necesariamente garantizaba que los gobiernos fueran abiertos, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 857 | yo lo pienso incluso como la importancia esta de la transparencia conformarla como parte de la legitimidad gubernamental mucho más allá del tema del voto | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 858 | es decir si antes uno pensaba que el voto era el mejor mecanismo para la legitimidad la verdad es que en un entorno cerrado de opacidad, pues cualquier gobierno se vuelve... va perdiendo legitimidad y yo creo esas eran las dos situaciones desde mi punto de vista la parte de generar o eliminar las simetrías de los sectores económicos y por el otro lado fortalecer la democracia; vía apertura informativa gubernamental . | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 859 | Si el cambio de régimen político eso, si no se dan las condiciones la verdad es que de nada hubiera servido tener buenas intenciones, yo creo que, era un punto importante. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 886 | Si bueno yo creo que lo que vieron fue una cuestión de oportunidad política, la verdad es que no solo fue el PAN y el PRI sino también el PRD, estuvo inmerso en el tema, de hecho me puedo equivocar, el hoy senador Miguel Barbosa fue uno de los que presentó la primera iniciativa de transparencia por parte de la izquierda | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 887 | entonces si uno revisa de pronto ya había 3 o 4 iniciativas ahí presentadas, el PAN por el lado del gobierno, el PRD con Barbosa, el PRI hay una iniciativa que está firmada por 3 o 4 diputados, Beatriz Paredes está también en ese grupo estaba Felipe... (inaudible) | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 899 | Mira quizás, no te diría que no lo pusieras pero más por una cuestión familiar personal porque pues mi papa fue un periodista muy crítico del sistema, en una época que no se podía ser crítico del sistema. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |

| | | | | | |
|-------------------------|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|--|
| Ángel Trinidad Zaldivar | 900 | esta (inaudible) y pues lo que nosotros oíamos en la casa era la importancia de poder conocer lo que estaba habiendo el gobierno, de que hubiera libertad de prensa o hubiera libertad de expresión y de alguna manera no fraseado de esa manera porque no había la idea de hablar de transparencia y acceso a la información en la forma o en el contexto de cómo lo decimos hoy. Pero lo que si era la importancia de que los gobiernos fueran abiertos, de que aceptaran el ojo externo para después aceptar la crítica y pues eso por supuesto me acerco a ese tema | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 903 | entonces digamos porqué me interesé en el tema, pues porque tuve la oportunidad de leer el proyecto de ley de transparencia cuando fue publicado el borrador digámoslo así, entonces cuando yo lo lei, publicado en el Diario Oficial de la Federación, la verdad es que me llamo muchísimo la atención, y dije que el bárbaro es una maravilla, y lo que decía el DOF es que quienes quisieran hacer comentarios particularmente del gobierno, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 914 | vaya si me preguntas ¿de dónde te interesó? pues me intereso de ahí mi compromiso esta en hechos concretos, a mi si me gusto el tema si me atrapo creía firmemente es un gran mecanismo de control ciudadano en el poder público. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 937 | Bueno yo creo que uno de los hilos conductores se llaman participación social, sociedad civil esto que de pronto lo damos por sentado, pero la verdad es que la sociedad civil si ha despertado mucho desde antes quizá después del 85, y 90 cuando empezaron a organizarse mejor los ciudadanos | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 939 | y creo que es políticamente incorrecto que alguien se pronuncie en contra | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 940 | entonces porque si sigue vivo pues porque si tú le preguntas a cualquier gobierno de cualquier partido por supuesto que te va a decir arriba la transparencia y que viva etc etc etc. y esas cosas | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 959 | Mira yo te diría que cada uno desde su campaña particularmente... no pues incluso también Fox, todos Todos han hablado del tema de la transparencia por lo que te digo es un tema políticamente correcto | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 960 | en el caso del hoy Presidente Peña recuerdo y ahí valdría la pena que rescataras creo que el periódico el Universal les publicó a cada uno de los candidatos un artículo en donde hablaban del tema de transparencia, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 961 | por ejemplo el hoy presidente Peña pues hablaba de eso un compromiso, con la transparencia fortalecer el ifai, y cada uno de los candidatos pues se comprometían de alguna manera con el tema, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 975 | que no es una graciosa concesión como se decía antes del Rey en este caso del ejecutivo que te den información | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Francisco Ciscomani | 985 | La gente cree que a transparencia nació en el sexenio de Fox, esto no es enteramente cierto, la transparencia como tal era una preocupación de quienes nos dedicábamos a la parte de regulación económica, en los 90, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Apertura y desarrollo económico | |
| Francisco Ciscomani | 989 | Esto lo hacíamos en regulación económica, si mañana ibas a modificar la regulación en materia de concesiones de gasolineras vigentes hasta 1996-97, cuando PEMEX nos sometía el nuevo régimen de concesiones logramos con la opinión pública, es decir con los sectores interesados, a que el régimen cambiara el régimen de concesión a franquicia, y entonces al estar pública la regulación la mejoramos o la desregulamos para que eventualmente estas franquicias fueran fáciles de conseguir y se eliminara la opacidad y la corrupción en la asignación. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Apertura y desarrollo económico | |
| Francisco Ciscomani | 991 | Lo mismo pasó en el año 99-2000 con las reformas a la ley del INFONAVIT. Logramos por un lado mediante la opinión pública, presionar a través de los sectores para que el fondo de garantía de la vivienda de los trabajadores pudiera eventualmente ser utilizado como una garantía si tu contratabas un crédito hipotecario con una SOFOL o con un banco, es decir, tu fondo (inaudible) un crédito directo con el INFONAVIT, pero ese crédito, que tenían ellos el dinero depositado, lo podías usar para pagar tu crédito o para afrontar en caso de pérdida de empleo los pagos correspondientes. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Cambio social | |
| Francisco Ciscomani | 993 | Luego pasamos a una reforma legal en el 99-2000 para crear el Registro Federal de Trámites y Servicios transparentamos por fin los trámites empresariales y ciudadanos, de forma tal que tú sabías con certeza que requisitos y que documentos anexos te podían exigir y cuáles eran los plazos a cumplir. Fueron los primeros ejercicios de transparencia que se hicieron y se hicieron en la Unidad de Regulación Económica que después fue la COFEMER. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Apertura y desarrollo económico | |

| | | | | | |
|---------------------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|
| Francisco Ciscomani | 1016 | porque el ofrecimiento siempre había sido que el IFAI sea autónomo pero nunca mejoramos el régimen de derechos y obligaciones y la transparencia y el acceso a la información finalmente es considerado un derecho de tercera generación, es un derecho humano que tenía que ser justiciable, es decir tenía que poder ejercer tu derecho ante una instancia que resolviera controversias. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Francisco Ciscomani | 1018 | y dejamos la parte de la autonomía constitucional para otro momento, un momento donde estas disciplinas hubieran sido ya implementadas y entonces la sociedad y el IFAI pero la sociedad en su conjunto reclamara esa autonomía. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Francisco Ciscomani | 1028 | Por otro lado, la transparencia tiene el efecto de crear la demanda para el Estado. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Francisco Ciscomani | 1039 | La transparencia tiene un impacto económico | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Apertura y desarrollo económico | |
| Francisco Ciscomani | 1041 | Hay un estudio del IFAI que dice que "El impacto de Transparencia en el sector telecomunicación" sentido netamente económico... yo hacía puras cosas con sentido económico, porque la gente piensa que la transparencia es una cuestión de ciudadanos y organizaciones de la Sociedad Civil y organización de cuentas. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Apertura y desarrollo económico | |
| Francisco Ciscomani | 1042 | Yo creo que sí pero al final de cuentas si la transparencia no tiene sentido económico, no nos serviría para nada, no hubiera afectado la decisión de cierto empresario que quiere poner una gasolinera o del sector telecomunicaciones o de los fideicomisos. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Apertura y desarrollo económico | |
| Francisco Ciscomani | 1044 | es la primera vez que una persona se ponía a la par del Estado para arrancarle la información y es un poder a los ciudadanos, igual si tú eras un Ciudadano común y corriente y tenías un litigio contra el Estado, porque el estado no te pago algo o el Estado te corrió de un trabajo, te cancelo un contrato podías acceder a tu información, en la vía de datos personales, para tener acceso , para tener información suficiente y litigar contra el estado y eso también te nivelaba, le quitaba ese poderío al Gobierno como tal. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Francisco Ciscomani | 1045 | Yo creo que si se atendió en principio una demanda de carácter social de organizaciones de la sociedad civil pero quienes diseñamos el esquema pensábamos en los efectos económicos, políticos y sociales de la transparencia, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Apertura y desarrollo económico | Interpretación del derecho |
| Francisco Ciscomani | 1047 | en la parte de cómo se ubica...yo creo que el presidente Fox en su momento fue muy oportuno cuando abre las puertas para hacer una pieza, un proyecto legislativo él lo ve como una oportunidad | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Francisco Ciscomani | 1048 | a Fox se le recuerda mucho por la parte de la transparencia, se le recuerda también por los créditos hipotecarios que explotaron y todo el mundo tuvo vivienda, son dos reformas coyunturales y la cuestión de cadenas productivas de Nacional Financiera, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Francisco Ciscomani | 1049 | me parece que la coyuntura daba para que alguien aprovechara políticamente la demanda que había tanto de empresarios como de ciudadanos y pudiera implementar esto en una transición Democrática y ya llegara a formar parte de la cultura, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Francisco Ciscomani | 1056 | Cuando encontramos un índice de desarrollo democrático menor en un Estado será menor la transparencia, cuando encontramos un índice de desarrollo democrático mayor, será mayor la transparencia como sucede en Nuevo León, o la ciudad de México | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Francisco Ciscomani | 1059 | y eso nos lleva al contexto social y económico , a mi me parece que el contexto social y económico es un contexto de apertura, cuando hay un cambio de Gobierno en la transición hay una apertura en todos los sentidos a nuevas ideas nuevas formas de ejercer el poder de poder discutir los problemas y los retos nacionales y en ese contexto fue más sencillo poder generar una opinión a favor del transparencia | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Francisco Ciscomani | 1060 | y también económicamente generar información para que toda la gente tuviera la misma información y pudiera emprender, invertir, comercializar, pudiera de alguna manera reclamar un tratamiento similar al que estaban teniendo competidores en el mercado, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Apertura y desarrollo económico | |
| Francisco Ciscomani | 1061 | tu sabes que una de las estrategias que puedes utilizar, es: buscas que tratamiento le está dando el regulador a tu competidor y como es publica la información con respecto al cumplimiento de la regulación de un concesionario, permisionario o autorizado para un servicio público, un contrato etc. tu puedes acceder a esa información vía en Gobierno y puedes exigir el mismo trato, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Apertura y desarrollo económico | |
| Francisco Ciscomani | 1067 | ese es el contexto social y económico la relevancia de la , sociedad civil, ciudadanos, particularmente en el centro de la republica pues exigiendo, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |

| | | | | | |
|---------------------|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|------------|
| Francisco Ciscomani | 1068 | pero también por otro lado los poderes económicos exigiendo que la información pueda conocerse para ver como están los demás y seguir compitiendo en los mercados, que creó esta es una parte importante, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Apertura y desarrollo económico | |
| Francisco Ciscomani | 1070 | es una parte digamos donde todos competimos contra todos, y el Estado es el gran detentador de la información, la información tiene un valor en el mercado para todos. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Apertura y desarrollo económico | |
| Francisco Ciscomani | 1165 | Yo lo que creo es que el presidente Peña Nieto si vio con gran oportunidad ***, el presidente Peña Nieto es un hombre que por más que digan algo de él creo que tiene la suficiente inteligencia para detectar cuales son los temas que preocupan a la sociedad y promover en ese sentido , | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Francisco Ciscomani | 1167 | hizo el cálculo político suficiente de que si esa política se le sale de las manos, o se le saliera del prospecto el nombramiento de comisionados o que no se les ayudo, del cauce, el podía eventualmente retrasar lo suficiente, como para tener una elección intermedia y seguir gobernando con una mayoría sino calificada, con una mayoría que le permitiera hacer acuerdos políticos , | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Francisco Ciscomani | 1180 | y esta misma idea fue permeando cuando desde el punto de vista económico llegamos a la conclusión que a mayor información en los mercados mayor empoderamiento de quienes pueden participar en ellos ,a su vez hay mayor empoderamiento de los ciudadanos. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Apertura y desarrollo económico | |
| Amalia García | 1191 | Bueno.. antes de 2007 mucho antes de 2007 creo que vale la pena remontarse a los años 90's del siglo pasado, del siglo XX en el que se crean diversos organismos de la sociedad civil que pusieron en el centro la importancia de que México se transformara democráticamente, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Amalia García | 1192 | pero estas instancias, estas organizaciones de la propia sociedad civil lo que pusieron en el centro es que había que darle calidad a la democracia y que se trataba no solamente de garantizar en México condiciones para que hubiera respeto a la diversidad política, la pluralidad política, a la competencia, a la inclusión de esa diversidad política, con nuevas reglas electorales, sino también darle calidad a la democracia poniendo en el centro la construcción de una nueva cultura de rendición de cuentas. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Amalia García | 1196 | fueron a ver a otras fuerzas políticas y lograron generar una opinión pública también muy favorable para que se construyera una obligación legal para la rendición de cuentas. Estos tal vez son los antecedentes, es decir, el impulso vino desde la propia sociedad, de la sociedad civil y de aquella parte de la sociedad civil que estaba muy comprometida con la democracia en nuestro país y junto a eso darle calidad a la democracia con la rendición de cuentas y con la transparencia. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Amalia García | 1216 | Por que yo había participado muy activamente con personas de la sociedad civil, el impulso que se dio a cambios democráticos en México y este se convirtió en un gran tema | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Amalia García | 1217 | y la verdad quienes participamos en esa etapa previo a las grandes reformas político-electorales, en el país estábamos absolutamente convencidos de que si no se incluía la transparencia la rendición de cuentas y si no se tomaban medidas para acabar el uso patrimonialista y la corrupción con los recursos públicos el avance democrático sería insuficiente entonces me involucre y me comprometí con esta causa justo antes de estar en un espacio de representación popular o de gobierno habiendo participado con organismos de la sociedad civil. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | Corrupción |
| Amalia García | 1237 | Y por supuesto que se creó en cada uno de las dependencias y de los grupos capacitados para responder y la instrucción de que tenía que hacerse con un costo muy pequeño para la persona solicitante y además que esto tenía que ser un sello del gobierno que nos distinguiera entonces se convirtió para nosotros, para mi equipo de gobierno en algo que veíamos con mucho orgullo | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Amalia García | 1255 | En este proceso en los años 90's participaron activamente gente como Demetrio Sodi o como José Agustín Ortiz Pinqueti en sociedad civil, que yo lo recuerde muy muy claramente en eso y en el ámbito político, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Amalia García | 1260 | Claro esas resistencias y luego es muy probable que ahora sea muy escandaloso porque salen a la luz casos donde salen actos de corrupción pero yo lo que creo personalmente es que antes era masivo lo que pasa es que no había los instrumentos, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Amalia García | 1263 | pero por otro lado si ha permitido poner en el centro actos muy claros, y el costo político esta también en el voto que la gente diga aquí se actuó de esta manera y utilizarse el voto además de los instrumentos legales y el estado de derecho para sancionar también para castigar, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Amalia García | 1264 | que yo creo ese es un asunto que se tienen que reforzar en la sociedad civil en la ciudadanía decir tu voto de verdad es tu instrumento fundamental para que si hay actos indebidos se castigue. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |

| | | | | | |
|----------------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|--|
| Edgar Martínez | 1272 | Y digamos a 97 llegamos ahí con el camino trazado por los tribunales de la Suprema Corte, porque ya del 97 al 2002 tenemos, previos trabajos que finalmente una publicación el Diario Oficial de esta Ley y te decía que esto si hay que leerlo mucho, en esta de tránsito democrático, que permiten las elecciones federales del año 2000 y que pues como todos sabemos hicieron un cambio después de décadas en el poder político de este país y que permite llegar a un nuevo actor a la presidencia de la República | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Edgar Martínez | 1274 | y lo venia en estos nuevos mensajes del gobierno entrante como parte de los elementos que constituían la siguiente democracia además del tema electoral pues sin ninguna duda otro de los pilares de esta democracia tendría que ser el tema del acceso a la información y la transparencia gubernamental | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Edgar Martínez | 1275 | entonces , en mi consideración es que no es un tema menor, si es un tema que construye democracia porque finalmente es una herramienta que como se ha venido demostrando a lo largo de 10 años viendo todo su potencial el poder al ciudadano y lo empodera para diverso efectos como un beneficio a si mismo o como un instrumento para la obtención de otros serie de elementos o beneficios. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Edgar Martínez | 1276 | Entonces creo que si viene esto como una señal en ese cambio en esa transición democrática de nuestro país en donde probablemente veníamos de democracias un poco más limitadas democracias un poco mas cerradas de espacios públicos podríamos decir menos abiertos para ahora gobernar una caja de cristal como lo ha venido señalando el IFAI | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Otras | |
| Edgar Martínez | 1277 | y donde pues el trabajo transparente se constituye en un elemento de legitimación de los poderes del estado frente a quienes le otorgan el mandato en este caso la ciudadanía y los habitantes de este territorio, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Edgar Martínez | 1278 | entonces creo que esta primer pregunta en el ámbito nacional y producto del esquema de trabajo de los gobiernos previos a 2000 no hace sino sacar a la luz pública una necesidad que existía de décadas atrás pero que no es posible pero que no hay las condiciones políticas, jurídicas y sociales suficientes hasta este tránsito. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Edgar Martínez | 1279 | Casi te diría que era una obligación de este nuevo actor en el poder en promover este este tipo de iniciativas y llevarla a buen puerto como lo hizo, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Edgar Martínez | 1280 | me atrevería incluso a decirte que el gran triunfo (inaudible) de las dos administraciones que corresponden de 2000 a 2006 y de 2006 a 2012 es el tema del acceso a la información y transparencia gubernamental el triunfo me refiero en términos de aportación a la democracia mexicana. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Edgar Martínez | 1284 | y donde permanentemente se busca un respeto a estos derechos que se estiman universales y aplicables a toda persona independientemente de donde te ubiques en términos físicos y creo que ese el otro gran factor que impulsa al estado mexicano no solo como una cuestión de legitimación interna sino también esta cuestión de legitimación hacia el exterior y como quería posicionarse México dentro de esa comunidad internacional por lo que se refiere al respeto al tema de derechos humanos, dada su ubicación y naturaleza si es un pilar hoy de la democracia mexicana y lo sigue siendo. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Edgar Martínez | 1286 | aquí hay otro dato sumamente interesante en términos sociales, creo que para el partido que en este momento transita y adquiere o toma el poder dadas las elecciones pues era muy relevante tener o dotar a la ciudadanía de elementos que de alguna manera les permitieran generar un parte-aguas | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Edgar Martínez | 1287 | es decir, sin perder esta cuestión de constitucionalidad y que finalmente era el gobierno y como tal responde si decir hasta 2000 estas son las administraciones, estos son los documentos y esto es lo que se hizo y lo que no se hizo, a partir de esta administración es que iniciamos con apertura total, bueno tan es así que hay un texto de ... | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Edgar Martínez | 1292 | Y creo que antes justo el tema no había esta en la agenda porque me parece las condiciones políticas no estaban dadas para ello es decir para mi si es relevante, es determinante , el cambio de partido en el poder para impulsar un tema de esta naturaleza, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Edgar Martínez | 1293 | porque al final del día es rendir cuentas de tu gestión y digamos lo complejo de esta rendición de cuentas de la gestión como cuando ocurre con el caso de Fox en adelante es: bueno yo ya se a que me enfrente y que debo hacer y por tanto que elementos debo cuidar en el buen sentido de la palabra, entonces para que el día de mañana que yo tenga transparentar mi gestión todo aparezca en orden y como se debe. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |

| | | | | | |
|----------------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|
| Edgar Martínez | 1295 | Por que me parece que lo complejo era eso. Es más siempre hubo como una cierta resistencia y una manifestación como de dificultad y hasta elementos de ...me acuerdo una consulta judiciales en materia jurídica si la ley no era retroactiva y claramente advertíamos que no había ninguna clase de retroactividad , es mas por ahí hay una publicación de Carmen Aristegui hablando del tema de transparencia y dice algo muy interesante en el sentido de decir: es que la información siempre fue nuestra no del periodista sino de los mexicanos, y la Ley de Transparencia no hace otra cosa que restablecer esa facultad y materializar esa facultad de los mexicanos pues para conocer y administrar esa información que generan los órganos del estado a quienes nosotros como ciudadanos le hemos dado el mandato. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | Interpretación del derecho |
| Edgar Martínez | 1296 | Entonces la información no es del estado mexicano, esta en posesión del estado mexicano, y el estado mexicano es un mero administrador de esa información y el que verdaderamente tiene el derecho y la titularidad sobre la misma en todo caso es la sociedad mexicana. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Edgar Martínez | 1313 | y entonces vemos como entonces los propios actores políticos ahora si viendo que ademas de ahora si no hay otro camino frente al ciudadano que seguir fortaleciendo el tema vemos como prácticamente por si solo el tema vuelve a este punto, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Edgar Martínez | 1317 | Empezamos en un esquema en donde era: vayamos viendo que quiere el ciudadano, que pide y el IFAI buscar garantizar eso y ahora si te das cuenta con todas estas políticas incluso internacionales que aquí vuelvo al tema de gobierno es parte importante de ello, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Edgar Martínez | 1329 | vamos a entender la parte de ningún órgano es infalible eso me queda claro y podría hacer una de quien revisa al IFAI, pero si estamos hablando de que un ciudadano esta pretendiendo ejercer un derecho fundamental porque en la contraparte que en este caso es un ente público necesitaría tener "derecho" a impugnar una resolución en donde alguien está haciendo efectiva una garantía individual , es decir me parece que era llevar a su máxima expresión esta idea de los derechos fundamentales como un límite de los órganos del estado mexicano frente a la esfera de derechos de los particulares y aquí estaba claramente limitado, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Edgar Martínez | 1330 | una vez que se ejercía el derecho esa autoridad tenía su derecho, déjame decirlo, de defensa, de audiencia y de más al debido proceso cuando el IFAI lo llamaba y ahí tenía todo el derecho de aportar todos los elementos de juicio que consideraba y a litigar el asunto. Pero después de eso la puerta estaba cerrada y estaba cerrada porque insisto estamos hablando de una garantía individual y entonces las garantías se construyen en beneficio de los particulares y a los que se les tenía que dar todos los elementos era al particular, entonces esa idea ha sido difícil de entender de hecho casi la reforma del art. 6 vigente recoge esa misma idea con la particularidad | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Edgar Martínez | 1355 | en mi experiencia práctica con lo limitado que ello implica, creo que en la administración del Presidente Fox que además es la administración donde nace esta ley y propiamente se materializó en derecho es donde mayor apertura hubo, donde mejor disposición hubo a cumplir la ley y donde se logra tal vez ese mejor entendimiento en términos culturales, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Edgar Martínez | 1356 | donde logramos que la gente sepa que esto es un beneficio me refiero a los servidores públicos, donde hay apertura porque además venía impulsada desde el Poder Ejecutivo Federal y en esa medida había ese visto bueno por así decir, y creo que es donde mejor... no se si se logran los mejores resultados pero si es donde se genera el mejor espacio de trabajo para el órgano garante, donde se respeta de mejor forma su trabajo y donde se legitima mejor el órgano garante. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Edgar Martínez | 1362 | creo que en el caso del Presidente Peña está en ese proceso de demostrar que la transparencia es un tema de convicción de este gobierno y es parte de los valores que alimentan a su grupo de trabajo. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Edgar Martínez | 1368 | entonces, si no es por la ruta del convencimiento, si es por la ruta del castigo en la parte del voto que el que no asuma este tema, sabe que no llegará muy lejos en términos políticos porque si me permites la expresión, el tema de acceso a la información y transparencia es un tema que políticamente tiene altas ventas para aquel que lo promueva y lo anuncia y lo comenta, dándole vueltas a la palabra en el buen sentido, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Edgar Martínez | 1369 | es decir creo que impacto positivamente si es un político que trae una agenda y que esté en campaña o que ya esté trabajando hablando de legisladores o de cualquier ámbito o en el ejecutivo creo que no hay político que quede mal atendiendo y haciendo suyos los temas de transparencia y si me parece que si no hay quien se escape de una calificación negativa de la ciudadanía si evita elude o no cumple con cuestiones de rendición de cuentas, acceso a información, me parece que hoy por hoy es una cuestión negativa el que trate de evitarlo, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |

| | | | | | |
|-----------------|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|
| Edgar Martínez | 1378 | en esta idea de construir la nueva democracia Mexicana y que como también yo te mencionaba como uno de los pilares fundamentales en este proceso de transición la suma de fuera que hace este grupo es algunos actores del gobierno a quienes se les encomienda trabajar en el tema sobre todo desde la óptica técnica. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Edgar Martínez | 1382 | yo creo que tu puedes encontrar ese vínculo cuando se proponen aprovechando la ola que genero la transición en México en el año 2000, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Edgar Martínez | 1386 | pero en una condición muy particular una condición donde entonces la administración del presidente Fox respeta , prácticamente en su totalidad esta ley, y potencia, es decir siempre la lectura de esa administración fue una lectura de apertura , | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Edgar Martínez | 1394 | pero más allá de la autoridad lograda del ifai que es lo importante se logra consolidar un derecho de acceso a la información con una serie de cualidades que creo que ningún otro derecho tenía al menos no en México y que estamos en ese sentido a la vanguardia en acceso a la información en el mundo ; | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Edgar Martínez | 1404 | mientras que del lado de la sociedad era más plural y siempre desde la sociedad se han buscado sacar de estas camisas de fuerza a la construcción de leyes para hacerlas más ciudadanas hacerlas más flexibles , accesibles y atendibles para ellos, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Mauricio Merino | 1464 | Surge, sus primerísimos orígenes por las cuestiones electorales, no surge como un tema de administración pública en México, estoy hablando de México, no del tema, no del concepto, no de las digamos, expansión internacional que ha tenido este tema durante los últimos 3 lustros, me refiero estrictamente al caso mexicano. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Mauricio Merino | 1466 | En México surge el tema desde el plano electoral, en los años 70 en la reforma política de 1977 cuando por primera vez se plantea la idea del derecho a la información, no del derecho de acceso a la información, pero si al de información | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Otras | Interpretación del derecho |
| Mauricio Merino | 1467 | y este planteamiento es justamente recuperado por la reforma política-electoral del 77 como el derecho que tienen exclusivamente los partidos políticos a tener información que pueda resultar importante para sus propias estrategias de campaña y para su vida interna. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Otras | Interpretación del derecho |
| Mauricio Merino | 1468 | Es muy interesante ese origen porque no surge desde sociedad civil, no surge desde una "rocket route" ya configurado si no que surge a partir de la batalla electoral y de la idea de que los partidos políticos deben tener condiciones razonablemente equitativas para competir en los procesos electorales que venían tras la reforma del 77, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Mauricio Merino | 1469 | no creo que sobre, además, insistir demasiado recordar que en los años 70 México estaba en plena vigencia del régimen autoritario del partido hegemónico y que justamente esa reforma fue la que abrió la puerta para que empezara a liberalizarse el régimen político. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Mauricio Merino | 1470 | De manera que hay un identidad natural desde el origen, entre la idea de tener derecho a la información y la idea de la democracia en México, van desde el origen juntas. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Otras | |
| Mauricio Merino | 1474 | Yo creo que la piedra.. se abrió la ventana de oportunidades en esos términos fue la transición democrática, la alternancia democrática. Fue por supuesto el cambio en la Presidencia de la República del año 2000 que permitió darle una vuelta de tuerca a la interpretación del 6to constitucional que había ya dado la Corte con los antecedentes que te estoy mencionando. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Mauricio Merino | 1478 | Pero lo que está menos documentado es lo que pasó dentro del gobierno. El gobierno de Fox no solamente contó con un bono democrático tras su elección, el primer gobierno en la historia de México que había llegado por una elección pacífica y libre, nunca jamás había sucedido esto antes del año 2000 | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Mauricio Merino | 1479 | entonces pues claro que gozaba de una fuerte legitimidad inicial, pero como todos los gobiernos necesitaba refrendar su legitimidad en el ejercicio del cargo, entonces un grupo de colaboradores de Vicente Fox, donde hay dos nombres que me parecen claves que son Carlos Arce y Sergio López Ayllón, tuvieron un papel enormemente relevante en esos años. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Mauricio Merino | 1481 | y un joven abogado brillante como el solo y políticamente muy hábil, muy dotado, como Sergio López Ayllón, trabajaba para ellos en la COFEMER, era su colaborador y entonces sucedió que Carlos entendió que una de las claves para legitimar el gob de Fox era modificar la interpretación del artículo 6to constitucional, para eso se necesitaba una reforma constitucional, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |

| | | | | | |
|------------------------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|
| Mauricio Merino | 1482 | de manera que desde esa oficina de COFEMER y de la consejería de Fox se tendieron los puentes e incluso se incentivaron de manera deliberada para que esa iniciativa no saliera de Los Pinos, sino que brotara, digamos que unos de los grandes cambios de la transición democrática mexicana; | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Mauricio Merino | 1484 | ya para 2003 ya estaban los... prácticamente celebrando la creación de esta nueva visión, ya no de derecho a la información sino de derecho de acceso a la información que iba más allá de la interpretación electoral y partidaria que hubo en los años 70. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Mauricio Merino | 1485 | Interesante que después el advocacy group se diluye y el grupo Oaxaca iba muy por la idea de conseguir esta ley de transparencia, la logran, se nombran un muy buen grupo de personas para dirigir al IFAI, el primer IFAI de aquellos años, un grupo muy interesante, todavía duraba el buen efecto de los órganos ciudadanos que eran respetables | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Mauricio Merino | 1491 | Tuve el placer presidir la Comisión de Transparencia del IFE justamente, antes de la ley, porque sabíamos que había la información electoral y de recursos y de todo, era una señal de legitimación de la tarea electoral, no era porque éramos angelicales, sino era una cuestión estratégica, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Mauricio Merino | 1492 | venía muy bien tener una lógica de transparencia porque entonces los actores políticos se sentían mucho más cómodos con lo que estaba pasando, y la sociedad también. Entendimos esto más o menos rápido y por eso lanzamos esta estrategia con todo lo que ya se conoce: el PREP y esos instrumentos de transparencia que el IFE anticipó a lo que vendría después. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Mauricio Merino | 1505 | de manera que este grupo que había buscado la reforma de 2007 se volvió a plantear más radical en sus planteamientos, nos volvimos cada vez más radicales, estuvimos exigiendo que no hubiera ninguna detención, pues, frenos en el derecho al acceso a la información. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Mauricio Merino | 1506 | Nos dimos cuenta de este episodio, entonces dimos un paso más y ese paso fue entender que quedamos sólo con la idea de la transparencia y el acceso a la información estaba resultando limitativo para insertar el tema como condición democrática para el país, de avance democrático, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | Marco legal insuficiente |
| Mauricio Merino | 1532 | Si si hay presión pero en realidad yo creo que el detonador desde mi opinión, creo que lo podemos comentar, no fue la presión internacional sino el momentum en el que Fox entiende que esta puede ser una carta de legitimación. No le titubea. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Mauricio Merino | 1538 | Ahora, porqué se vuelve tan importante. Primero porque en efecto es una, sino que la principal carta de legitimación del gobierno de Vicente Fox, cuando uno busca qué hizo Fox, qué bueno hizo Fox digamos la gente, los periodistas, los académicos remiten a transparencia, Arce tenía razón, era una clave de legitimación y lo logró. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Mauricio Merino | 1541 | Obviamente La Jornada lo entiende al tiro, Reforma lo entiende al tiro, Aristegui lo entiende al tiro, la prensa rápidamente entiende el valor que tiene para ellos el acceso a la información de una manera impresionante, presionan con todo es no es difícil de explicar. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Mauricio Merino | 1544 | No bueno pues si no puedes tener un... Yo tengo una frase hecha, te la repito, La rendición de cuentas, con todo lo que implica, acceso a la información, transparencia, responsabilidad, es al ejercicio de la autoridad democrática lo que el voto es a la distribución de la autoridad democrática. Así de simple, esto lo creo... ya ni me acuerdo. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Mauricio Merino | 1545 | Tengo un libro que se llama "La transición votada" donde sostengo la misma tesis, esta muy bien eso de distribuir el poder por el público pero si no hay ejercicio democrático de la autoridad ni el IFE se salva. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Santiago Creel Miranda | 1577 | La idea de transparencia surge como algo consubstancial al proceso democrático | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Otras | |
| Santiago Creel Miranda | 1578 | no se puede entender una democracia sin rendición de cuentas, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Otras | |
| Santiago Creel Miranda | 1579 | no es solamente elegir libremente, a un candidato sobre otros, si no que esa elección implica una supervisión permanente que nos lleva a una rendición de cuentas y por contra a una responsabilidad que asume quien es electo democráticamente, esa es la idea básica | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Santiago Creel Miranda | 1580 | y el proceso de democratización del país empieza sin lugar a dudas por el tema electoral de buscar que las elecciones sean libres, auténticas, objetivas y naturalmente ese primer paso llevo a este segundo paso, que es el de rendición de cuentas y el tema amplio de responsabilidad en la función pública; | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |

| | | | | | |
|------------------------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|------------|
| Santiago Creel Miranda | 1581 | en el año 2000 vino la consolidación de la alternancia y una intensificación del proceso de transición al arribar el PAN al gobierno | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Santiago Creel Miranda | 1582 | en su agenda de pendientes de los temas democráticos se habían venido discutiendo tiempo atrás quizás de una década o mas estaba entre otros el de transparencia , rendición de cuentas, responsabilidad como los derechos humanos y otros mas, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Santiago Creel Miranda | 1583 | en consecuencia se fue desahogando esa agenda en la medida de que el gobierno democráticamente electo de Vicente Fox se fue asentando y dentro de esa agenda uno los primeros temas que se abordaron fue el tema de transparencia | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Santiago Creel Miranda | 1598 | Esto no se puede ver en la visión de un plano o de un evento, sino se tiene que ver en el plano de toda una época y a través de un proceso, que da como resultado verlo en un periodo más o menos largo tiempo y dado a través de un proceso, la discusión se va dando por aproximación sucesiva (inaudible) | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Santiago Creel Miranda | 1600 | esa idea además fue tomando los momentos claves del reloj político o del calendario político que fueron permitiendo que esas ideas que originalmente se veían como un ideal poco realizable poco a poco se fue convirtiendo en cuestiones ya reales y de instrumentación práctica; | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Santiago Creel Miranda | 1602 | y pues todos estos sistemas de transparencia electoral fueron los pioneros de otros sistemas de otras transparencias en procesos gubernamentales, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Santiago Creel Miranda | 1604 | podimos establecer que era posible y eso además hacía imposible cierto tipo de fraudes que eran muy recurrentes o que quienes querían manejar las elecciones, iban viendo a lo largo de todo sabían los resultados que nadie los conocía y en consecuencia podían alterar y hacer los faltantes que se necesitaban a la luz de nadie , porque no había luz además | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | Corrupción |
| Santiago Creel Miranda | 1605 | entonces una de las maneras de combatir ese fraude post-electoral que se daba pues era decir saben que a las 7 de la noche estos son los resultados de acuerdo con un sistema probabilístico que tiene un margen de error muy pequeño y que a través de este sistema podemos conocer primero el resultado de las encuestas y segundo ya con las sabanas puestas en las casillas había otro sistema que era el sistema de resultados preliminares que era a través de las sábanas ya expuestas se conjuntaban los datos y eran datos ya reales y objetivos emitidos y soportados con actas firmados por los partidos políticos etc., | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | Corrupción |
| Santiago Creel Miranda | 1606 | todo esto que fueron los primeros pasos que dimos en el proceso de transparencia electoral sirvieron muy en tiempo después (inaudible) para cimentar los siguientes procesos de administración publica, porque inclusive desde el monitoreo publico de los medios de comunicación en el año 94-95 ideamos los primeros mecanismos de monitoreo para saber si objetivamente los medios estaban comportándose de una manera democrática y no sesgando las elecciones como solía suceder, entonces cosas así eran ideas germinales que poco a poco fueron instrumentándose en los procesos; | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | Corrupción |
| Santiago Creel Miranda | 1607 | Yo creo que quienes si estaban convencidos de que la democracia es un bien en sí mismo y que como un bien en si mismo hay que propugnar porque esa democracia cada vez sea de mayor calidad, uno de los valores consustanciales en la democracia, fue esta información, la transparencia es la información , | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Santiago Creel Miranda | 1615 | Ha habido un proceso en aproximación gradual que ha avanzado nunca puedes concluirte y que la tarea está terminada y que ya se alcanza el objetivo. El proceso democrático es un proceso dinámico que se va siempre de meno a más y siempre "más" representa digamos las ideas mas acabadas | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Otras | |
| Santiago Creel Miranda | 1620 | El factor es la convicción democrática del presidente Fox y de quienes habían llegado al gobierno en el año 2000 de que este era un tema necesario de hacerse avanzar por el hecho de que el proceso de transición tenía que avanzar naturalmente a partir de esta alternancia que se da en el 2000 y que fue precisamente el hecho de que el PAN estuviera en el gobierno lo que permitió su avance. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Santiago Creel Miranda | 1622 | El PAN tuvo la virtud de que llega con un apoyo ciudadano, sin esos amarres y sin intereses previos y que además tenía una convicción democrática para lograrlo, yo pienso que si no hubiera estado el PAN en el gobierno difícilmente se hubiera podido abordar este tema como se hizo y con los alcances y digo con los alcances sabiendo las enormes limitaciones que todavía contamos como este punto que acabo de hacer yo del conflicto de interés pero que de otra manera vista, pues ha habido un avance importante. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |

| | | | | | |
|------------------------|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|
| Santiago Creel Miranda | 1630 | entonces esto tiene que verse bajo el ángulo de los derechos humanos que también son procesos que van corriendo paralelos en donde la legislatura pasada sacó la reforma sin duda más importante en materia de derechos humanos que ayudan | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Miguel Treviño | 1633 | El 2 de julio del año 2000, el día en que fue electo Vicente Fox, a mí me tocó estar en la noche con Alejandro Junco, Presidente del Grupo Reforma, yo venía de hacer un posgrado en Ciencia Política en Colombia y ese día a mí me quedó claro el papel que iba a jugar la transparencia como paso indispensable en la democratización, en darle contenido a la democracia, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Alternancia del poder | |
| Miguel Treviño | 1634 | a mí la primera persona que me lo puso como el tema central de la agenda fue Alejandro Junco y dijo "este es el siguiente reto en la democratización de México" | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |
| Miguel Treviño | 1635 | en Grupo Reforma que yo trabajaba en ese entonces, en noviembre de ese año iniciamos un esfuerzo alrededor del todo el concepto de Juan Ciudadano para promover el tema, echamos a andar la columna | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Miguel Treviño | 1636 | hicimos un concurso muy interesante en donde sobre el tema de transparencia presupuestal ofrecíamos un premio de un millón de pesos a quien contestara 10 preguntas muy básicas o que en el papel sonaban muy básicas en relación a la forma en que la SHCP presentaba la propuesta de Presupuesto al Congreso | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Participación ciudadana | |
| Miguel Treviño | 1641 | entonces un acierto de esa reunión fue haber dicho "A ver, hay muchos temas que son importantes en esta materia que por buenas o malas razones así se han empaquetado en el pasado, pero de todos estos... que es fundamental y es un derecho de todos, no es un derecho del periodista es de todos, es el derecho a acceder a la información en poder de los órganos del Estado, centrémonos en ese tema y dejemos todos los demás de lado". Esa decisión fue una decisión estratégica, fundamental para que pasara relativamente rápido la ley de transparencia, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | Interpretación del derecho |
| Miguel Treviño | 1654 | Yo honestamente creo que para buena parte de la clase política estoy hablando de gobernadores y de actores nacionales, el tema pasó como una bola rápida, es decir, muy pocos se pusieron a ver cuáles eran las implicaciones de esto, incluso para el gobierno federal, o sea, pasó como un tema bueno "pues ahí vamos empujando esto, no me gusta mucho el que quede tan abierto este otro tema" pero nunca se vieron las implicaciones y carácter de detonador que tenía una reforma como esta, | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Exigencia social | |
| Miguel Treviño | 1655 | aun y cuando yo pues no estoy satisfecho con a dónde hemos llegado pero ciertamente es la reforma desde mi punto de vista más importante de los dos gobiernos panistas en la Presidencia. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | legitimidad | |
| Miguel Treviño | 1657 | es más yo te diría una de las cosas en el que... en los que yo fui muy insistente frente al Grupo, a veces por ejemplo cuando estábamos revisando la redacción de la propuesta que presentamos al Congreso y algunos traían todavía el chip de que este es un tema de periodistas y es importante... "pérense tantito, aquí no puede ir por ningún lado el tema periodismo, porque este un es un tema de periodistas, este es un tema del derecho del ciudadano, que nosotros seamos usuarios es otra cosa", | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | Interpretación del derecho |
| Miguel Treviño | 1659 | Pero te diría, un punto importante es ese tema, y una aportación importante es ese, es decir "este es un tema del derecho ni siquiera del ciudadano, es un derecho de la persona" independientemente de la nacionalidad. | TRANSICIÓN Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | Reconocimiento del derecho humano | |

| | | | | | |
|---------------------|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|--------------------------------|
| Laura Rojas | 95 | Acción Nacional supo acoger el reclamo ciudadano y convirtió la transparencia en política pública para que los ciudadanos pudieran ejercer uno de sus derechos políticos más importantes, que había sido negado a varias generaciones, por ello impulsó que en la reforma constitucional se contemplara: | N/A | | Agenda ciudadana ignorada |
| Laura Rojas | 132 | El IFAI se convirtió en una institución sólida, con un desempeño adecuado, limitado por la propia ley, que fue reforzado mediante reformas propuestas por el presidente Calderón. | N/A | | Marco legal insuficiente |
| Ana Cristina Ruelas | 138 | Además, los logros alcanzados en materia de transparencia y rendición de cuentas durante el sexenio de Vicente Fox se vieron empañados por una gran mancha de opacidad en esta materia. | N/A | | Otros |
| Ana Cristina Ruelas | 140 | y los nuevos comisionados del IFAI (Sigríd Artz, María Elena Pérez Jaen y Gerardo Laveaga) tenían un vínculo cercano al poder y, en materia de seguridad, optaban por la secrecía. | N/A | | Autonomía del órgano garante |
| Ana Cristina Ruelas | 152 | que a su vez se reflejaba en la parcialidad de sus decisiones (tuvimos un caso en Chiapas y Puebla en los que el OGDAl parecía el abogado del sujeto obligado | N/A | | Parcialidad de órganos locales |

| | | | | | |
|---------------------|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|----------------------------------------|
| Ana Cristina Ruelas | 153 | y otro en el IFAI en el que este repetía lo mismos argumentos de la PGR para negar la información sin estudiar los argumentos del recurrente). | N/A | | Autonomía del órgano garante |
| Ana Cristina Ruelas | 154 | También había una importante disparidad presupuestal per cápita entre un órgano y otro (el gobierno de Puebla redujo los recursos otorgados a la CAIP considerablemente cuando ésta empezó a ordenar la apertura de información de los gastos del gobernador RMV). | N/A | | Asignación de recursos |
| Ana Cristina Ruelas | 183 | Sin embargo, la posición más divergente en el proceso se dio en la Cámara de Diputados donde el Partido Revolucionario Institucional a través de la Diputada Arely Madrid impuso 55 reservas que le quitaban a la iniciativa del Senado todos sus méritos (quedaba peor que como estaba antes de la reforma). | N/A | | Resistencia cultural |
| Ana Cristina Ruelas | 184 | La bancada del PRI y PVEM acompañó estas posiciones las cuáles principalmente le quitaban fuerza al órgano garante federal y mantenían el régimen de excepción para partidos políticos. | N/A | | Autonomía del órgano garante |
| Ana Cristina Ruelas | 185 | PRI y PVEM a) Eliminaban la obligación de generar información | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Ana Cristina Ruelas | 186 | PRI y PVEM b) Facultaban al Presidente de la CNDH, al Consejero Jurídico y al Gobernador del Banco de México impugnar las resoluciones del IFAI cuando consideraren que su determinación atentaba contra los derechos humanos, la seguridad nacional o la estabilidad financiera del país. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Ana Cristina Ruelas | 188 | PRI y PVEM d) El proceso de designación de los comisionados del IFAI planteaba una mayor injerencia del ejecutivo. | N/A | | Autonomía del órgano garante |
| Ana Cristina Ruelas | 190 | Después al regresar a Senadores, se buscaba introducir una nueva excepción a la definitividad de las resoluciones del órgano garante federal dotando al Banco de México de facultad para solicitar revisión a la Suprema Corte cuando se atentara la estabilidad económica y financiera del país. | N/A | | Autonomía del órgano garante |
| Ana Cristina Ruelas | 195 | Principales temores y resistencias: b) El tema de seguridad nacional siempre ha sido un tema sujeto a la opacidad y en el cuál se cree que los ciudadanos no debieran tener injerencia. Sin embargo, hay opiniones encontradas pues hay quienes –como nosotros– piensan que la información relacionada con seguridad nacional permite a los ciudadanos generar comunidades seguras | N/A | | Transversalidad de la política pública |
| Ana Cristina Ruelas | 197 | Considero que la reforma representa un gran avance, sin embargo, existe un largo camino por andar. Desde mi punto de vista, la reforma es buena, sin embargo, como defensora de derechos humanos, debo decir que la excepción al principio de definitividad es muy peligrosa en un país donde la seguridad nacional es un pretexto para restringir el acceso a información de interés público y para realizar una efectiva rendición de cuentas. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Ana Cristina Ruelas | 211 | Creo que aún existen muchas divergencias en cuanto al término de interés público de la información entre los diversos actores. | N/A | | Interpretación del derecho |
| Ana Cristina Ruelas | 213 | También considero que existe un abismo importante entre los protectores de la privacidad como excepción al acceso a la información en la SCJN, la academia y la sociedad civil (principalmente la sociedad civil que trabaja en temas de derechos humanos). | N/A | | Interpretación del derecho |
| Oscar Guerra | 232 | En los primeros años de la década pasada, la transparencia y el acceso a la información existían más en la retórica de los discursos políticos que en la realidad del país. | N/A | | Transversalidad de la política pública |
| Oscar Guerra | 233 | En la práctica no había ni la voluntad política ni los medios y procedimientos para acceder a la información pública generada por las instancias de gobierno, aun y cuando ya se habían expedido las leyes de transparencia en el ámbito federal y en casi todas las entidades federativas del país. | N/A | | Difusión deficiente |
| Oscar Guerra | 234 | Las primeras leyes de transparencia realmente no garantizaban el derecho de acceso a la información (DAI) ni la transparencia de la gestión pública. | N/A | | Marco legal insuficiente |
| Oscar Guerra | 235 | Eran leyes que contaban con muchas reservas y no establecían las condiciones para facilitar el acceso a la información a las personas. | N/A | | Marco legal insuficiente |
| Oscar Guerra | 236 | Además, había una gran heterogeneidad en su contenido y lo que en un estado se podía conseguir en otro estaba vetado. | N/A | | Marco legal heterogéneo |
| Oscar Guerra | 240 | Por otro lado, nuestro país ha vivido con peculiar gravedad la corrupción ; es una actividad que se da en todos los niveles de gobierno y en la actividad empresarial, y que no se logró erradicar con el cambio de partido en el poder. | N/A | | Corrupción |

| | | | | | |
|---------------|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|-----------------------------|
| Oscar Guerra | 241 | Es algo reconocido por los mexicanos y por agencias internacionales. Basta señalar que Transparencia Internacional coloca a México en el lugar 103 de 175 países (encuesta 2014), en el índice de percepción de la corrupción. Sin lugar a dudas, es un asunto que a los mexicanos nos duele. | N/A | | Corrupción |
| Oscar Guerra | 260 | La heterogeneidad de contenidos de las leyes de transparencia y acceso a la información pública y las condiciones de desigualdad entre las entidades federativas para ejercer los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales. | N/A | | Marco legal heterogéneo |
| Oscar Guerra | 261 | Es decir, se pensaba que con la reforma constitucional de 2007 los marcos jurídicos en el país se homologarían para garantizar el ejercicio de ambos derechos, pero esto no ocurrió, de modo que las diferencias eran muy notorias entre los estados y | N/A | | Marco legal heterogéneo |
| Oscar Guerra | 262 | el apoyo real de los gobiernos locales a sus órganos garantes de transparencia era muy precario, con sus contadas excepciones. | N/A | | Asignación de recursos |
| Oscar Guerra | 285 | la iniciativa del Partido Revolucionario Institucional (PRI) planteó que, excepcionalmente, el consejero jurídico del Ejecutivo federal, los presidentes de las Cámaras y los titulares de los órganos autónomos tuvieran la posibilidad de interponer un recurso de revisión en contra de las resoluciones del órgano garante federal ante la SCJN, cuando se tratara de un asunto de seguridad nacional. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Oscar Guerra | 297 | La apertura de la información pública en un país con una tradición centralista del poder tiene grandes implicaciones. Para quienes desempeñan un cargo público representa abrir sus archivos y toda su gestión a la sociedad y exponerse a ser cuestionados en sus decisiones; por lo tanto, el temor de que esto ocurra conduce a que exista cierta oposición en la apertura total de la información. | N/A | | Resistencia cultural |
| Oscar Guerra | 298 | Sin embargo, será el texto de las leyes reglamentarias de la citada reforma el que específicamente dictará las obligaciones y el nivel de apertura al que estarán expuestos. Así que veremos la resistencia y oposición cuando entre en vigor el contenido de las leyes generales. | N/A | | Resistencia cultural |
| Oscar Guerra | 302 | La reforma constitucional de 2014 es un parteaguas para la transparencia y el acceso a la información. Antes de ésta, la implementación de las políticas de transparencia y acceso a la información a nivel local y federal ha sido enteramente desigual y ha dependido de la voluntad política de los tomadores de decisiones. | N/A | | Marco legal heterogéneo |
| Oscar Guerra | 303 | En la práctica, solamente algunas entidades federativas han dado un verdadero impulso a estos temas, otorgando recursos suficientes a los órganos garantes para su operación, generando instrumentos normativos de calidad para garantizar este derecho constitucional y capacitando a sus servidores públicos para crear una cultura de transparencia en las instituciones de gobierno. | N/A | | Asignación de recursos |
| Oscar Guerra | 305 | sin embargo, el número de solicitudes y la calidad de la información en los portales de transparencia nos indica que todavía no ha permeado la transparencia en la sociedad ni en las instituciones públicas de la manera que conviene a todos los mexicanos. | N/A | | Difusión deficiente |
| Oscar Guerra | 307 | apoyando al órgano garante local con recursos y colaborando con él en la implementación de sus programas y proyectos en materia de transparencia y protección de datos personales. Incluso, el mayor número de solicitudes y consultas a portales de transparencia en las instituciones federales es realizado por habitantes de esta entidad. | N/A | | Asignación de recursos |
| Oscar Guerra | 314 | De la misma forma, uno de los principales obstáculos que se puede presentar es la resistencia de los actores políticos para cumplir con la normatividad, resistencia que se presenta a menudo en todos los órdenes y niveles de gobierno del país; en ese caso, esperaremos las facultades que se otorgan a los órganos garantes de transparencia para sancionar la negligencia y los incumplimientos de la ley. | N/A | | Resistencia cultural |
| Gustavo Parra | 354 | Al Poder Judicial le preocupaba que desde la Constitución se limitara mucho. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Gustavo Parra | 355 | Banco de México logró poner excepciones en ley. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Gustavo Parra | 356 | Reservas en 2013: interés público, seguridad nacional quería agregar que no se menoscabara el tema del sistema monetario, estabilidad financiera. Conceptos muy ambiguos. Podría utilizarse para cerrar secreto bancario, secreto fiduciario, sociedades de información crediticia. | N/A | | Evasión de la transparencia |

| | | | | | |
|--------------------|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|-----------------------------------|
| Gustavo Parra | 357 | PGR Controversia y acción de inconstitucionalidad. Por ejemplo en el tema de averiguaciones previas. Son reservadas hasta que se decide si se mancha al archivo, a reserva o se declara el no ejercicio de la acción penal. Se planteaba que ese expediente pudiera ser accesible. EL IFAI dijo que si era necesario hacer versiones públicas. Ya se han establecido algunos criterios pero sigue la batalla. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Gustavo Parra | 358 | Colisionan derechos: datos personales. El acceso con datos personales. PGR defiende excesos e ineficacia o también eficacia. | N/A | | Otros |
| Gustavo Parra | 359 | El tema de las condonaciones fiscales. El SAT cerró la información. Secreto fiscal y datos personales vs. transparencia. La Suprema Corte da la razón al SAT. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Gustavo Parra | 360 | Seguridad Nacional mete el PRI. Logran meterlo en la Constitución. Ya no se puede controvertir. Sólo como control de constitucionalidad lo podrá definir la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ha de tener un recurso expreso que el consejero jurídico de Presidencia. Se limitó la inatibilidad, del IFAI. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Gustavo Parra | 362 | No ha habido controversias sobre seguridad nacional. Preocupación más teórica que práctica. | N/A | | Otros |
| Gustavo Parra | 363 | 17 órganos constitucionales autónomos. Faltan 15 estados. | N/A | | Parcialidad de órganos locales |
| Gustavo Parra | 364 | No tienen recursos. | N/A | | Asignación de recursos |
| Gustavo Parra | 365 | Y nombramiento de consejeros similar al de la Ley. | N/A | | Parcialidad de órganos locales |
| Gustavo Parra | 366 | Apretar que los ayuntamientos cumplan. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Gustavo Parra | 367 | El régimen de responsabilidades públicos no hay modelo. | N/A | | Marco legal insuficiente |
| Gustavo Parra | 368 | En algunos el órgano garante sanciona, en otros casos la contraloría. El régimen de responsabilidades queda débil. | N/A | | Marco legal insuficiente |
| Jaqueline Peschard | 377 | entonces uno lo puede encontrar en distintos momentos sobretodo en los años 90's como aparece el tema de la Transparencia que había estado anunciado en la reforma de 1977 al artículo 6 °, pero siempre era una cosa como telón de fondo donde se entendía que tenía que Haber Transparencia pero no había ninguna formulación conceptual clara, | N/A | | Interpretación del derecho |
| Jaqueline Peschard | 379 | Una vez que se salva el tema de las elecciones confiables, de las elecciones competidas, la confianza en sí se consumó partir del momento en que Hubo la Competencia del 1997 y el 2000, aparece la idea de retomar aquella vieja reforma del 77 | N/A | | Falta de confianza en el gobierno |
| Jaqueline Peschard | 381 | ya cumplido el propósito de la transición que era lograr elecciones libres y competidas, el tema estaba ahí solo que no estaba conceptualizado ni tampoco era un tema central de agenda... | N/A | | Interpretación del derecho |
| Jaqueline Peschard | 396 | No había estado en la agenda yo creo porque la agenda política había estado muy fuertemente focalizada en el tema electoral... | N/A | | Interpretación del derecho |
| Jaqueline Peschard | 397 | La transición Mexicana estuvo fuertemente centrada en el voto y los grupos sociales que se sumaron al reclamo de una democracia pues si tenían (inaudible), ahí se concentraron las razones y las deficiencias en nuestra sociedad, | N/A | | Interpretación del derecho |
| Jaqueline Peschard | 398 | entonces yo creo que por eso no había estado antes el tema en la agenda y antes de la transición menos, era un régimen realmente autoritario pero con un consenso social | N/A | | Interpretación del derecho |
| Jaqueline Peschard | 399 | había un bloque pasivo (inaudible) no había elecciones en sentido estricto pero había una red institucional que lo aceptaban, | N/A | | Interpretación del derecho |
| Jaqueline Peschard | 401 | Creo que por eso no había estado y los factores que habían impedido que se presentaran eran realmente la tensión el centro que estaba en la idea de que tenía que ser elecciones competidas, era como nuestra gran tesis. | N/A | | Interpretación del derecho |
| Jaqueline Peschard | 440 | Tanto en 2007 como en 2012 uno de los temas era cuál sería la naturaleza del IFAI, | N/A | | Autonomía del órgano garante |
| Jaqueline Peschard | 441 | Era si el IFAI era un órgano autónomo o no, si era un órgano de control sobre el estado en general, o si después se quedara nada más para el gobierno, si debía ser un órgano autónomo o no, | N/A | | Autonomía del órgano garante |
| Jaqueline Peschard | 443 | Entonces esto fue en el 2012, entonces al final por eso se dijo mejor nada más una ley, necesitamos mayoría y con la reforma lo empatamos pero las principales diferencias creo que tienen que ver con la naturaleza del IFAI, por lo tanto los alcances | N/A | | Autonomía del órgano garante |

| | | | | | |
|--------------------|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|------------------------------|
| Jaqueline Peschard | 444 | porque no era lo mismo un órgano autónomo que pudiera ser competente ante el poder legislativo a uno que solamente fuera competente frente al gobierno federal , | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Jaqueline Peschard | 445 | otra de las cosas era si el IFAI debía ser la última instancia, o si debería haber otro, digamos órgano jurisdiccional por encima del IFAI, entonces tiene que ver con esa naturaleza del IFAI y si era última instancia o primera instancia , si eran definitivos o no definitivos el ámbito de competencia | N/A | | Interpretación del derecho |
| Jaqueline Peschard | 446 | y para el 2007 aun cuando se elevó a nivel constitucional el tema de la transparencia no se tocó a los órganos de transparencia , nada más se pusieron los principios para el acceso, (inaudible) | N/A | | Marco legal insuficiente |
| Jaqueline Peschard | 453 | Justamente sobre los alcances de IFAI, era uno de los temas que en 2009 hicieron que el gobierno buscara echarse para atrás en lo que se había logrado. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Jaqueline Peschard | 454 | Una fue la reforma del código de procedimientos penales en el 2009, que lo que hizo fue modificar al código de procedimientos penales en su artículo 16° para (inaudible) que en las averiguaciones previas no se iban a abrir nunca lo cual era contrario a lo que se decía en la constitución , | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Jaqueline Peschard | 455 | Entonces, se reformo por unanimidad en el Congreso. | N/A | | Agenda ciudadana ignorada |
| Jaqueline Peschard | 456 | El IFAI lo que hacia era... La ley de transparencia dice claramente las averiguaciones previas están reservadas pero en principio están reservadas por un tiempo en lo que están en proceso, una vez concluidas en (inaudible) o en la consignación entonces el IFAI interpretaba "se puede abrir una versión pública, protegiendo los datos de los particulares" pero el proceso, lo que hizo el ministerio público (inaudible) muy mal muy mal (inaudible). | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Jaqueline Peschard | 457 | En concreto no quieren que se sepa como el ministerio publico actúa para llevar a cabo una investigación, punto. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Jaqueline Peschard | 458 | Entonces como nosotros decíamos "si se abren", la Procuraduría se iba al Tribunal de Justicia Administrativa y decían, "no, declare la nulidad de esta resolución del IFAI" y el Tribunal les decía "no soy competente" bueno en 2009 va a ser competente. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Jaqueline Peschard | 460 | Pero la otra, la secretaria de Gobernación decía quién controla en realidad el IFAI ¿quién controla al IFAI? (inaudible) No puede el gobierno controlar al IFAI, el único que puede controlar al IFAI es el ciudadano. | N/A | | Autonomía del órgano garante |
| Jaqueline Peschard | 462 | Todos, todos estuvieron de acuerdo, era una reforma al código digo, no hubo nadie que dijera "no, cómo". | N/A | | Agenda ciudadana ignorada |
| Jaqueline Peschard | 463 | Y luego fue peor porque nosotros en el IFAI teníamos diferencias (inaudible!!!) ni modo no podemos abrir un averiguación previa... ahí estábamos la mayoría de acuerdo en que teníamos que aplicar la ley. | N/A | | Interpretación del derecho |
| Jaqueline Peschard | 464 | No, esto sigue cerrado | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Jaqueline Peschard | 466 | Lo que dice el código penal es que cuando está completa la averiguación previa, si se puede abrir pero solo entre tres y doce años después de concluidos... | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Jaqueline Peschard | 468 | nosotros ya cumplimos y nunca vamos a dar nada, es una cosa muy fea muy fea., a lo mejor ahora con la Fiscalía con la reforma de la PGR también a lo mejor ahí cambian cosas, no lo sé, porque apenas está la parte constitucional, | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Jaqueline Peschard | 469 | pero hoy por hoy no se puede... temores... y bueno ya después quedó claro que todo lo que ellos llamaron "seguridad pública" o "seguridad nacional" | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Jaqueline Peschard | 472 | El más tardado fue Tabasco y para 2007 antes de la reforma constitucional ya todos tenían su ley claro unas mejores que otras, otras peores. | N/A | | Marco legal heterogéneo |
| Jaqueline Peschard | 481 | A los medios no les gusta mucho lo de esta Alianza para el Gobierno Abierto porque no ven ahí como un elemento digamos de escándalo... que el gobierno haga aplicaciones que puedes descargar en tu teléfono, no eso incluso hoy en día México es vicepresidente de la alianza, (inaudible), no les interesa. | N/A | | Difusión deficiente |
| Jaqueline Peschard | 483 | Las propias resistencias de las entidades gubernamentales para (inaudible) entonces, está el discurso muy favorable pero ya en la práctica, la acción, es muchísimo trabajo | N/A | | Evasión de la transparencia |

| | | | | | |
|--------------------|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|----------------------------------------|
| Jaqueline Peschard | 484 | A partir de la ley de transparencia una de las cosas que quedó muy claro era que no hay archivos gubernamentales, ordenados, depurados, era necesario una ley de transparencia y archivos... (inaudible) | N/A | | Manejo deficiente de archivos |
| Jaqueline Peschard | 486 | Bueno, el tema de archivos lo que pasa es que pues muchas cosas... el gran problema es que en muchos casos eran inexistentes (inaudible) | N/A | | Manejo deficiente de archivos |
| Jaqueline Peschard | 487 | se tardó mucho el tema de archivo de nueva cuenta por cuál era la naturaleza de la AGN porque originalmente el AGN era un desconcentrado de Gobernación que eso sólo existe en los países totalitarios, que el archivo histórico era parte del gobierno digamos del ministerio de lo interior, | N/A | | Manejo deficiente de archivos |
| Jaqueline Peschard | 488 | eso no... tiene que ser autónomo o en todo caso pertenece a Educación o Cultura que ahora Gobernación ya lo soltó por la Ley General de Archivo, lo soltó porque ahora ya es descentralizado (inaudible) . | N/A | | Manejo deficiente de archivos |
| Jaqueline Peschard | 490 | (inaudible) ...comisión de Gobernación de Puntos Constitucionales... había muchas resistencias para darle autonomía (inaudible) | N/A | | Autonomía del órgano garante |
| Jaqueline Peschard | 497 | en cambio del gobierno de Calderón desgraciadamente fue un gobierno bastante tímido digamos, no tuvo la transparencia ni siquiera en su discurso, revise los informes de Calderón y verá que nunca hay una referencia a la transparencia. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Jaqueline Peschard | 499 | ...Sin embargo ahora este tema se federaliza, (inaudible) pero si es cierto, las diferencias... siempre el Presidente Calderón enfatizaba el tema de lo mismo como se trata al gobierno federal (inaudible) no es la misma relevancia que tiene el gobierno federal que los estados, todos son cotos de los gobernadores | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Jaqueline Peschard | 500 | Si, quizás ahí la coalición esta... era como si tuviera una especie de retraimiento por parte del gobierno, no fue un gobierno activo... | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Jaqueline Peschard | 502 | Pues no retrocedió más porque sí hubieran querido, estaban dispuestos a asumir el costo de retroceder y yo creo que vieron cómo el gobierno panista de Fox había impulsado el (inaudible) y el gobierno calderonista lo echa para atrás. Estaba muy feo ¿no? | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Jaqueline Peschard | 505 | En los estados... | N/A | | Parcialidad de órganos locales |
| Jaqueline Peschard | 506 | Porque tienen menos presión de parte de la sociedad. Tienen medios más acotados, organizaciones sociales menos fuertes, no es lo mismo Transparencia Mexicana que una... | N/A | | Resistencia cultural |
| Jaqueline Peschard | 508 | Y los gobiernos si controlan aunque tengan oposición. | N/A | | Parcialidad de órganos locales |
| Jaqueline Peschard | 512 | Cuando llega a la cámara de diputados ya la querían echar para atrás y hacen un procedimiento de difusión totalmente oculto, no nos dejan jalar a nadie (inaudible) | N/A | | Resistencia cultural |
| Jaqueline Peschard | 513 | Pues que tenían que (inaudible) ... no sólo Consejería Jurídica, querían el Banco de México, la PGR por supuesto... que iban a decidir si se hacía o no se hacía lo que el IFAI pidiera, la CNDH. (inaudible) ... pero hicieron una super campaña en contra... y hasta que el gobierno dijo "va". | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Jaqueline Peschard | 514 | Sí el PRI, pero también el PAN, todos, claro. Principalmente el PRI pero todos estaban en contra. | N/A | | Resistencia cultural |
| María Marván | 522 | y la SCJN no le da la razón y argumenta que no se está violando ninguno de sus derechos por no darle esta información y no es un acto administrativo esto. | N/A | | Interpretación del derecho |
| María Marván | 530 | ganancia o no ganancia que hayan he metido pero la verdad el Marco legal no dio para mucho y eso lo podemos ver después de 12 años de vigencia de la ley, en realidad el desarrollo que tiene la administración pública federal vs el que tiene en el poder legislativo por ejemplo no tiene comparación. | N/A | | Transversalidad de la política pública |
| María Marván | 536 | Proceso también se metió al principio, después lo dejó, después compro la bandera de "voto por voto" la única bandera que compró, pidiendo acceso a todos y cada uno de los votos y creo que ahí se desbarranco un poco la lógica de proceso de pedir la transparencia, | N/A | | Interpretación del derecho |
| María Marván | 541 | la ley sale en... se aprueba a finales de marzo a principios de abril del 2002, la publica Fox hasta junio ya había resistencia en el gabinete por la ley como había quedado, la pública hasta el mero final del tiempo | N/A | | Resistencia cultural |
| María Marván | 542 | y es necesario ese será importante que lo revise sino la ha revisado que Fox hasta saque un decreto el 24 de Diciembre de 2002 aclarando la naturaleza jurídica de la institución porque no estaba claro que tanta autonomía iba a tener, se pensaba a partir de la ley podría haber sido un desconcentrado de función pública o algo que tuviera realmente autonomía | N/A | | Autonomía del órgano garante |

| | | | | | |
|--------------|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|-------------------------------|
| María Marván | 558 | entonces a la hora que se vuelca la gente a preguntar, y el primer día decíamos "y si acabamos el primer año y tenemos 100 solicitudes en total", la gente nos va a decir no tiene sentido tener un instituto en el que los aprobaron en un principio como 200mdp presupuesto no tiene sentido tener un instituto de 200 millones para atender 100, 50, 20 preguntas no teníamos idea de cuantos iban a quedar, | N/A | | Asignación de recursos |
| María Marván | 564 | Muchísimas | N/A | | Resistencia cultural |
| María Marván | 567 | La primera resistencia era "¿y porqué voy a subir mi sueldo a internet?" | N/A | | Resistencia cultural |
| María Marván | 568 | verdadera angustia, dividida en dos, una resistencia completamente natural verbalizada justo como un pretexto con que "en México hay una gran inseguridad y si saben mi sueldo esto va a ser fatal", | N/A | | Resistencia cultural |
| María Marván | 569 | y una que nunca me dejo de llamar la atención principalmente en hombres, nunca tuve un comentario así de una mujer, y hasta la fecha me sigue llamando la atención , nunca en todos los foros a los que fuimos a plantear "su sueldo tiene que subirse a internet", nunca faltó un hombre que me dijera "porque mi sueldo tiene que estar en internet si ni mi mujer sabe cuánto gano" Nunca una mujer me dijo lo mismo y no deja de llamar la atención. | N/A | | Resistencia cultural |
| María Marván | 571 | Segunda resistencia: La administración no estaba preparada para eso, genero mucho trabajo principalmente y en primer lugar por el desorden archivístico que sigue existiendo en toda la administración pública, | N/A | | Manejo deficiente de archivos |
| María Marván | 572 | no hay archivos no hay una política de archivos | N/A | | Manejo deficiente de archivos |
| María Marván | 573 | Todavía hasta la fecha quienes están encargados de Archivo tienen puestos muy menores, | N/A | | Asignación de recursos |
| María Marván | 575 | no hay una concesión, de cómo la administración pública tendría que implementar un sistema integral de precisión de la información y la documentación. | N/A | | Manejo deficiente de archivos |
| María Marván | 576 | Las computadoras han ayudado pero también han estorbado, nadie sabe de qué computadora salió el documento final, muchas veces nadie sabe quién es el encargado de guardar el documento final, se guarda el documento en papel pero no necesariamente en archivo electrónico, entonces cuando se hace una solicitud no la pueden mandar inmediatamente en archivo electrónico porque tienen que buscar donde está el papel fotocopiarlo y entregarlo, | N/A | | Manejo deficiente de archivos |
| María Marván | 577 | Archivos fue desde un principio un problema aun no resuelto, para el cual yo me atrevo a decir... no se si se pueda decir que no hay una política pública, pero en todo caso es caótica, y simplemente podemos ver no se está formando gente en México experta en archivos, | N/A | | Manejo deficiente de archivos |
| María Marván | 578 | La Escuela de Archivonomía está vacía... no hay la lógica de preparar gente y menos darle un rango importante dentro de la burocracia administrativa, y eso es un tema mayor, | N/A | | Asignación de recursos |
| María Marván | 579 | siempre ponía yo el ejemplo, cuando alguien deja a una institución en su acta, de entrega recepción el contralor pone más cuidado en el basurero y el numero de inventario que tienen archivados, que si en los documentos , | N/A | | Manejo deficiente de archivos |
| María Marván | 580 | le preocupa mucho la maquina pero todos sabemos que si tenemos una maquina que tiene 5 años , la verdad es el valor de la maquina por el mínima, no hay una guía de archivos en donde se diga usted sus responsabilidades eran estas, por tanto me tiene que dejar los documentos que tienen que estar archivados de esta manera y eso genera problemas muy importantes en la administración publica . | N/A | | Manejo deficiente de archivos |
| María Marván | 581 | 1. Porque se conozcan nuestros salarios | N/A | | Resistencia cultural |
| María Marván | 582 | 2. ¿Para que quieren saber cuánto gaste de comida? es puro morbo no tienen por qué saberlo | N/A | | Resistencia cultural |
| María Marván | 583 | 3-Otro los archivos, porque no querían que se sepa la información política | N/A | | Evasión de la transparencia |

| | | | | | |
|--------------|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|-------------------------------|
| María Marván | 586 | me pregunta ¿qué problemas se detectaron que influyeron en la reforma constitucional de 2013? yo iría antes a la del 2007 ¿cuál fue el problema grave en la del 2007? , en primer lugar lo que ya había comentado, el desequilibrio que existía entre una ley bastante buena que permitía funcionar a la administración pública federal un 5,6,8 artículos, no llegan ni a 10, para todos los demás elementos del poder federal hacían prácticamente imposible que hubiera transparencia y acceso a la información en los demás poderes a pesar de que hacían su esfuerzo y demás pero lo hacían prácticamente imposible. | N/A | | Marco legal heterogéneo |
| María Marván | 587 | ¿cuál era el problema más grave en los otros poderes? que sigue siendo hasta ahora, todavía no se corrige, que el cuerpo que realiza las decisiones de la Unidad de Enlace sigue siendo endógeno y pertenece a la misma institución dentro del poder judicial, dentro de cámara de senadores que son nuestros senadores, dentro de cámara de diputados, el único que se atrevió después del 2007 a hacer un cuerpo en donde no tuviera mayoría personal de la propia institución fue el Instituto Federal Electoral y antes de que yo entrara, por eso me atrevo a decirlo como un logro que no fue mío, no estoy presumiendo. | N/A | | Autonomía del órgano garante |
| María Marván | 588 | La otra parte es que se fueron haciendo leyes en todo el país completamente disímiles no tenían ni pies ni cabeza no había manera de compararlas, en algunas había sanciones inclusive penales para quienes no entregaban información, en otras no había ni siquiera órganos que vigilara el asunto realmente era un desconcierto total , | N/A | | Marco legal heterogéneo |
| María Marván | 589 | hay un primer documento del IFAI, el IFAI ha hecho revisión de leyes locales por lo menos en tres ocasiones que yo tenga presentes, que vale la pena en 14 años la evolución ha sido muy importante , | N/A | | Marco legal heterogéneo |
| María Marván | 600 | ¿qué paso con esta reforma constitucional de 2007? Se aprobó pero muy pocos estados cambian su legislación; de hecho la federación estaba obligada a sacar una nueva legislación secundaria que hasta la fecha no ha salido, | N/A | | Evasión de la transparencia |
| María Marván | 601 | es decir la reforma del 2007 le obligaba a hacer una nueva ley de transparencia o a reformar esa, entre otras cosas para desarrollar los capítulos correspondientes a los organismos constitucionales autónomos, al poder legislativo y al poder judicial y nunca la toco, | N/A | | Evasión de la transparencia |
| María Marván | 602 | la alcanzo la segunda reforma constitucional y hasta ahorita todavía no conocemos la otra ley lo cual es un riesgo, | N/A | | Evasión de la transparencia |
| María Marván | 609 | No le puedo contestar mucho sobre la diferencias en el proceso de negociación de esta reforma porque en virtud del encargo que tenía en el IFE no me metí mucho si le puedo decir que una cosa que les preocupaba mucho y que le preocupaba al IFE y que empujamos mucho es que los partidos quedaran como sujetos obligados y eso generaba mucho ruido y que sus recursos de revisión se revisaran en el IFAI como los de cualquier otro sujeto obligado cosa que al final quedó así pero ahí si hubo mucha resistencia | N/A | | Resistencia cultural |
| María Marván | 610 | Pues no hacer leyes secundarias, reformaron la constitución y dejaron todo como estaba para ello, después viene en términos del IFAI muy importante la reforma de datos personales y el hacerlo también autoridad para la protección de datos personales en posesión de privados. | N/A | | Marco legal insuficiente |
| María Marván | 612 | Vienen dos reformas constitucionales importantísimas, y no se toca la ley de transparencia, obviamente se crea la ley de protección de datos personales en posesión de privados, pero no se toca el capítulo de datos personales en la ley de transparencia y se reformo la ley de 2007 nunca se tocó la ley, llevamos ya de febrero para acá y hasta ahorita no se ha tocado, porque tiene que salir ley general, ley federal y reformarse todas las leyes locales antes del 15 de febrero del 2015, | N/A | | Marco legal insuficiente |
| María Marván | 613 | y aprobada la reforma energética no se quién va a cuidar a quien porque todos van a apostar a que esto funcione lo menos posible, | N/A | | Evasión de la transparencia |
| María Marván | 621 | le voy a decir la mayor resistencia normalmente siempre estaba en cosas casi realmente absurdas, les preocupaba mas proteger cuanto gastaba el secretario en una comida en viajes de avión, en que propiamente contratos de las secretarías. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| María Marván | 630 | yo sigo insistiendo, soy una convencida de la transparencia , les digo a algunos de mis colegas y se les paran los pelos de punta , no tenemos una ley de secretos es decir no hay elementos jurídicos y normativos importantes para distinguir entre la reserva que pudiera tener algún informe de PGR frente a un informe del CISEN o frente a la Estrategia del combate al Narco tráfico, | N/A | | Evasión de la transparencia |
| María Marván | 631 | cualquier país que tiene una lógica de archivos institucionalizada y que tiene una lógica de acceso un poco mas formada tiene una ley de secretos , es decir hay una reserva simple, es decir hay un jefe de departamentos un subdirector lo puede hacer | N/A | | Manejo deficiente de archivos |

| | | | | | |
|----------------|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|----------------------------------------|
| María Marván | 634 | recuerdo otra vez una reunión en el ifai con gente de consejería jurídica , con gente de procuraduría fiscal, iban gente de LFC, gente de comisión federal de electricidad , secretaria del trabajo todos vinieron , cuidado con lo que van a abrir porque de ustedes depende de prácticamente que esto salga bien o mal y yo recuerdo que les dije perfecto entiendo cual es el problema cual es la lógica entiendo que el sindicato lo que está tratando de armar es un caso de patrón sustituto , cuales son las políticas de reserva de la información al interior de sus oficinas porque yo no tengo información yo puedo decir si se abre o se cierra pero ustedes si tienen información ¿quien la esta resguardando, quien es el responsable, ese cajón se queda con llave o se queda encima del escritorio del director general, la subsecretaria, la jefa de departamento? porque ahí nadie tenía una política , | N/A | | Transversalidad de la política pública |
| María Marván | 635 | si ustedes no controlan esa parte después no vengas a decimos que nosotros abrimos las cosas porque si esa información aparece como publica una vez que se publica no nos van a poder pedir que le reservemos, | N/A | | Transversalidad de la política pública |
| María Marván | 636 | no hay dentro de la misma falta de política de archivos, no hay una lógica de custodia de la información , y créame que hay información delicada que tiene que tener esa custodia, ese es uno de las grandísimas lagunas que tenemos en el país , | N/A | | Manejo deficiente de archivos |
| María Marván | 637 | hay mucha gente que realmente cree en esto y le digo en todos los partidos y hay mucha gente que ya aprendió a darle la vuelta a la ley, que ya aprendió que entregando un montón de información es la mejor manera de no entregar realmente información, | N/A | | Evasión de la transparencia |
| María Marván | 638 | quiere esto son 10,000 copias , y en 10, 000 usted busque lo que le interesa , hay gente que si ha pagado todo ese dinero esas 10,000 copias , pero si hay gente que si les dices "son 10,000 copias" pues no, no lo subo, | N/A | | Evasión de la transparencia |
| María Marván | 639 | si usted hace una revisión en las páginas de internet hay páginas de internet de obligaciones de transparencia donde suben y sube y suben información para que uno no encuentre nada, simplemente las que suben todo el organigrama en PDF, para que uno no entienda nada, la paciencia del que busca se agota antes de encontrar algo importante, | N/A | | Manejo deficiente de archivos |
| María Marván | 640 | un mal marco legal pues estorba mucho pero no importa cuan buena sea la ley sino hay la voluntad política de echarlo andar y la exigencia de la sociedad de echarlo a andar | N/A | | Desarrollo de la sociedad civil |
| María Marván | 642 | Pero la verdad es que a los secretarios les preocupaba el tema cuando se conseguían una primera plana, y normalmente era porque no habían entregado algo , "Pero como es que salió esto!", pues porque no hubo nadie quien lo entregara "y porque no me avisaste", pues porque estaba avisada tu unidad de enlace, yo tampoco podía hablarle a cada secretario , porque además no es un control de IFAI que llega a las primeras planas y que no | N/A | | Otros |
| María Marván | 643 | y desde el principio hubo resistencias legales aun en el mismo de Fox, | N/A | | Resistencia cultural |
| María Marván | 644 | el senado impulsado por Fauzi Handam, panista, se iba a meter en la ley de justicia fiscal y administrativa , que el tribunal de justicia fiscal y administrativa iba a poder revisar las decisiones del IFAI... eran dos renglones, era senador Fauzi, si no se hubiera detenido el IFAI estuviera muerto, no se aprobó aquí por el escándalo que armo el IFAI dos días antes de que entrara al pleno, el escándalo fue tal en la prensa que tuvo que sacarlo. Fue en 2005 o 2006 | N/A | | Autonomía del órgano garante |
| Cecilia Azuara | 647 | Lo que pasa es que lo que entienden cuando se establece el derecho a la información debe estar garantizado por el Estado que es la reforma del 77 en un contexto además totalmente político es donde se reforma todo el tema de las cámaras y la representación y todo esto, | N/A | | Transversalidad de la política pública |
| Cecilia Azuara | 648 | Bajo este contexto lo que se entiende es que es una reforma dirigida o que beneficia a los partidos políticos para posicionarlos en igualdad de circunstancias como que todos tienen el derecho de publicar o manifestar sus plataformas su ideología política a partir de medios masivos de comunicación | N/A | | Transversalidad de la política pública |
| Cecilia Azuara | 649 | pero se entendió más como un tema de derecho de partidos para posicionarlos en igualdad de circunstancias frente al partido en el poder esa es la realidad. | N/A | | Interpretación del derecho |
| Cecilia Azuara | 664 | ¿Porqué no había estado antes este tema en la agenda y que factores habían impedido que se presentara? Yo creo que primero efectivamente el contexto de la reforma del 77 fue dirigir a los partidos políticos. El gobierno en ese entonces, de López Portillo consideró que era un gran avance considerar a los partidos en igualdad de circunstancias aunque hubiera uno en el poder. Realmente pensaron que ese era el derecho que debía garantizarse. | N/A | | Interpretación del derecho |

| | | | | | |
|----------------|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|----------------------------------------|
| Cecilia Azuara | 665 | Con el paso de los años era mucho más fácil seguir con la inercia y no había nada que empujara el tema, entonces era muy cómodo pensar que no había otra cosa que hacer, me parece que aunque ya después se entendía con otros alcances, no hubo ningún detonante antes que lo impulsara. | N/A | | Marco legal insuficiente |
| Cecilia Azuara | 670 | Entonces, en el caso de México cruzaba de manera importante los temas de transparencia. Una de las preguntas era ¿cuenta usted con un marco jurídico que propicie la transparencia gubernamental? ¿tiene una ley de acceso a la información?, ¿hay sanciones para quien no otorgue información a quien lo pide?... haz de cuenta que era como un bloque, no recuerdo pero eran algo así como 200 preguntas y 10 salíamos pésimo porque no teníamos nada. Esto fue como en el año 2000-1999, yo creo que el 2000. | N/A | | Marco legal insuficiente |
| Cecilia Azuara | 697 | En el caso de la primera, el grupo Oaxaca estaba empeñado en que fuera un Órgano Constitucional Autónomo (OCA) el ejecutivo lo consideró, pero se discutió mucho en el grupo de trabajo es que el hecho de considerar una autonomía constitucional implicaba una reforma a la Constitución que no era fácil en esos momentos y probablemente postergaría el tema de manera indefinida | N/A | | Marco legal insuficiente |
| Cecilia Azuara | 720 | y en tercer lugar si me parece que tampoco hemos llegado, por parte de la sociedad, a esa madurez pero si me parece que para la sociedad es un insumo fundamental en una democracia, | N/A | | Desarrollo de la sociedad civil |
| Cecilia Azuara | 721 | una sociedad que solamente hace propias las noticias que da Joaquín López-Dóriga es una sociedad muy básica la verdad, y lo que quiero decir es que aún estamos en vía de una construcción democrática por parte de la sociedad y de las instituciones, | N/A | | Desarrollo de la sociedad civil |
| Cecilia Azuara | 723 | Las solicitudes están formuladas por sectores pues con cierta educación y nivel. Hay más solicitudes por año pero los solicitantes son los mismos. | N/A | | Difusión deficiente |
| Cecilia Azuara | 732 | Si tu no empiezas a ver estas utilidades del derecho al acceso a la información, no solamente como combate a la corrupción y rendición de cuentas, entonces puedes imaginarte un público muchísimo más amplio, | N/A | | Difusión deficiente |
| Cecilia Azuara | 736 | en fin, el espectro de la utilidad ha cambiado mucho pero lo que no hemos logrado es todavía como servidores públicos, asumir un compromiso transparente real y tampoco hemos logrado una implementación de política integral. | N/A | | Transversalidad de la política pública |
| Cecilia Azuara | 744 | y te digo, finalmente la expansión en el número de usuarios es un tema más difícil, o sea, quiero decir... pensar que desde el inicio iban a ser muchas personas quienes presentarían solicitudes pues yo creo que no, pero si que recibieras muchas solicitudes aunque fueran de un sector reducido y los principales usuarios, como en todos los países, | N/A | | Difusión deficiente |
| Cecilia Azuara | 747 | ¿cuáles son los factores que han obstaculizado la implementación a nivel federal y local? yo creo que es más visible a nivel local, creo que a nivel local si en ciertos casos hubo una especie de... como decirlo para que no se oiga malo. A: ¿resistencia? más que resistencia, una falta de independencia de los órganos garantes. | N/A | | Parcialidad de órganos locales |
| Cecilia Azuara | 748 | Y suele suceder en muchos casos en el ámbito local y esta no fue la excepción, los comisionados si le respondían generalmente a los gobernadores. | N/A | | Parcialidad de órganos locales |
| Cecilia Azuara | 749 | El otro tema si es el discurso político muy bonito y la falta de instrucción, o sea, como que yo hablo mucho de transparencia pero si yo como cabeza no me la creo, pues menos los de abajo y han sido pocas las instituciones que desde su cabeza hay realmente ... | N/A | | Resistencia cultural |
| Cecilia Azuara | 750 | ha sido más a fuerza de golpes que de voluntad, la verdad es que sigue siendo un discurso político correcto que muchas veces no se implementa en la realidad . | N/A | | Resistencia cultural |
| Cecilia Azuara | 751 | Pero si los obstáculos se notan más en el ámbito local. | N/A | | Parcialidad de órganos locales |
| Cecilia Azuara | 752 | Bueno en el ámbito local y de algún modo fuera de la administración pública porque bajo el esquema en el que surge la transparencia en la que el ejecutivo queda obligado a un órgano garante especializado, creado para ese propósito, es muy distinto el desarrollo que ha tenido respecto de los otras autoridades a nivel federal. | N/A | | Marco legal heterogéneo |
| Cecilia Azuara | 753 | Esta el propio INE, la CNDH, el Congreso y el Poder Judicial, no han tenido un tema o una evolución tan rápida ni tan evidente como la ha tenido el ejecutivo. | N/A | | Marco legal heterogéneo |
| Cecilia Azuara | 754 | La verdad es que esta reforma que tenemos de homologar las comisiones, pues nos vamos a dar cuenta que muchos estaban por debajo. | N/A | | Marco legal heterogéneo |
| Cecilia Azuara | 755 | ¿A través de que marco normativo se ha buscado sortear las dificultades para la implementación de la política? En mi experiencia te diría que el marco normativo es una pieza clave pero no garantiza el éxito, | N/A | | Marco legal insuficiente |

| | | | | | |
|----------------|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|-----------------------------------------------------|
| Cecilia Azuara | 759 | Si, yo te diría que al término de cada sexenio hay que volver a capacitar, sigue habiendo una amplia rotación de servidores públicos entonces lo que puedes tener ganado se pierde en esa rotación al término de esa administración. | N/A | | Otros. Pérdida de aprendizaje en la función pública |
| Cecilia Azuara | 761 | a Felipe Calderón que no era su ley, si la hace cumplir pero tampoco "me rasgo las vestiduras por ella" | N/A | | Resistencia cultural |
| Cecilia Azuara | 763 | En cuanto a la última, las posiciones de los partidos políticos y la sociedad civil. Yo creo que la de los partidos es la misma, yo creo que ningún partido ha logrado entender qué es la transparencia no la traen en los huesos, es un tema políticamente correcto. | N/A | | Resistencia cultural |
| Cecilia Azuara | 764 | La impulsan porque es conveniente porque les da puntos, no es un tema en el que crean todos al menos no la mayoría, | N/A | | Resistencia cultural |
| Cecilia Azuara | 765 | hay muchas inercias en relación a la opacidad, ni siquiera veces creo que por corrupción si no por un sentido patrimonialista de la información "la información te da poder" y esas cosas como muy arcaicas pero al mismo tiempo muy vigentes | N/A | | Resistencia cultural |
| Cecilia Azuara | 766 | me parece que aun no hay una conciencia real de lo que es la transparencia y sigue tomándose como un tema políticamente correcto, | N/A | | Resistencia cultural |
| Cecilia Azuara | 769 | La verdad en la política todavía encuentro muy poca gente genuinamente comprometida con el tema pero si muchas veces dices si si si, pero a la hora de implementar se tardan, obstáculos y esto... y no se da. | N/A | | Resistencia cultural |
| Cecilia Azuara | 771 | Mi punto ahorita en el INE es generar esa cultura... coadyuvar a que se genere, yo no se si yo lo voy a ver pero mi punto es que tienes que trabajar paralelamente en las partes en que te obliga la ley y la culturización del servidor público | N/A | | Resistencia cultural |
| Cecilia Azuara | 773 | Pues que en los Estados todavía el gobernador tiene poco contrapeso, | N/A | | Parcialidad de órganos locales |
| Cecilia Azuara | 775 | Si el gobernador, sigue siendo una figura intocable que con una llamada puede reemplazara quien sea, entonces esos han sido factores que también le han pegado a la transparencia, porque si tu tienes un órgano garante que trabaje en un Estado en donde el gobernador con una llamada puede hacer lo que sea, pues esa llamada puede ser para el órgano garante. | N/A | | Otros. Gobernador |
| Cecilia Azuara | 776 | Pocas posibilidades o apuestas de que tienes de que haya un organismo independiente, pulcro, garantista. | N/A | | Parcialidad de órganos locales |
| Cecilia Azuara | 778 | Una de las editoriales del Reforma, muy grave, pero que decía: El gran tema de las entidades federativas el gran problema de nuestro federalismo es que fue ficticio con un partido en el poder 70 años en donde el federalismo no había porque los gobernadores le respondían al Presidente | N/A | | Otros. Gobernador |
| Cecilia Azuara | 779 | entonces nuestro federalismo empezó en el año 2000, es un federalismo nuevo y por eso es inmaduro y por eso las entidades son tan dispares en relación con el orden federal y pues no está mal su lógica pues la realidad es que aunque tenemos un sistema federal desde hace más años, los estados no se desarrollaron por si mismos. | N/A | | Marco legal heterogéneo |
| Cecilia Azuara | 781 | no estamos acostumbrados a trabajar así, ahí va a ser muy difícil la verdad creo que sin posición... | N/A | | Resistencia cultural |
| Issa Luna Pla | 791 | los medios de comunicación de radiodifusión no intervinieron en este proceso porque no le vieron ninguna rentabilidad económica ya que estos medios tienen o tenían garantizadas sus fuentes directamente con la comunicación social del Estado y con diferentes estructuras de poder e intercambios <i>quid pro quo</i> que sucedían en el estado de los medios de comunicación de la radiodifusión de manera que ellos no encontraban pues ningún beneficio concreto a su economía en esta normatividad, | N/A | | Interpretación del derecho |
| Issa Luna Pla | 800 | y porque este fue uno de los temas principales para romper con una historia fallida de legislación en la materia de derecho a la información que en México había estado establecida desde 1977. | N/A | | Marco legal insuficiente |
| Issa Luna Pla | 807 | Ahora, sobre las divergencias ideológicas en el tema, la primera divergencia ideológica pues es que el tema podía ser visto desde el ejecutivo como sólo una política pública que podía regularse a través de un decreto y que incluía especialmente la transparencia financiera, o administrativa. | N/A | | Interpretación del derecho |
| Issa Luna Pla | 814 | Los principales temores y principales resistencias de los distintos actores sobre la transparencia, pues el principal temor fue siempre que no se pudiera concretizar la ley porque no se podían poner de acuerdo todas las partes, de tal manera que el principal temor era que quedara una ley muy a modo de los intereses políticos del ejecutivo | N/A | | Autonomía del órgano garante |

| | | | | | |
|-------------------------|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|-----------------------------------|
| Issa Luna Pla | 816 | Las resistencias de distintos actores sobre la transparencia pues se manifestaban principalmente desde el Poder Judicial, ahí se pensaba que esa sería una legislación que no debería incluirlos a ellos, hubo una resistencia para sacarlos digamos, de la lista de sujetos obligados y pero esa resistencia no tuvo éxito porque al final el legislativo pudo convencerlos de que ellos mismos podían establecer sus propios lineamientos y que la ley federal iría de manera amplia y general. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Issa Luna Pla | 817 | Esta historia no se repitió con los partidos políticos quienes tuvieron mucha distancia a ser incluidos como sujetos obligados dentro de esta norma y que finalmente lograron excluirse en esta materia de acceso a la información | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Issa Luna Pla | 818 | Una resistencia que fue secundaria pero que hizo mucho ruido provino de un sector muy pequeño de periodistas particularmente de los estados de la República que no entendieron bien el tema de acceso a la información pública y pensaban que iba a limitar el ejercicio periodístico, | N/A | | Interpretación del derecho |
| Issa Luna Pla | 819 | pues cuando en realidad lo que vino a hacer es ampliar, pero esos periodistas hicieron una campaña digamos en contra de esta legislación difundiendo que si se regulaba el acceso a la información entonces el Estado controlaría esa información y al regular toda la información ellos dejarían de tener acceso a sus fuentes tradicionales, | N/A | | Falta de confianza en el gobierno |
| Issa Luna Pla | 820 | quizas en esas fuentes tradicionales se referían a sus intercambios y a las influencias que ya tenían dentro del gobierno y que no querían perder y veían amenazadas. Lo cual pues efectivamente esta ley vino a deshacer, permitiendo que cualquier persona pudiera acceder a la misma información. Y esa resistencia todavía duró un par de años más hasta que la ley fue implementada y que ellos entendieron que no les perjudicaba. | N/A | | Falta de confianza en el gobierno |
| Issa Luna Pla | 823 | y luego lo hicieron algunos de mejor manera, otros de peor manera, pero lo cierto es que en esos 4 años después de la aplicación de la ley federal, todos los estados ya tenían las oficinas de información construidas y constituidas, los comités de información constituidos y los órganos garantes en muchos de ellos que aunque representaban mucho presupuesto al principio, pues los tenían instalados. | N/A | | Asignación de recursos |
| Issa Luna Pla | 842 | Si revisas los amparos que introdujo la secretaría de hacienda y la PGR, ellos fueron los primeros que se ampararon en contra de las resoluciones del IFAI y que buscaron por la vía del amparo buscaron su inaplicabilidad, en todos los casos fueron desechados esos amparos. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 851 | que sucede en entornos económicos cerrados pues los que tienen este acceso privilegiado a la información son los que invierten y se convierten de alguna manera en estos factores reales de Poder | N/A | | Impacto de la opacidad |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 852 | y curiosamente se genera pues un mecanismo extraño porque el gobierno cedía ante estas presiones y solamente entregaba información uno de esos grupos económicos, | N/A | | Impacto de la opacidad |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 854 | y el da una frase , que ahorita la estoy recordando y que me gustó mucho y decía que la falta de transparencia generaba algo que él llamaba capitalismo de amigotes, en la medida en la que pocos, unos pocos son los poseedores de ciertos datos pues son ellos los que controlan la economía , | N/A | | Impacto de la opacidad |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 873 | Fue necesario esta reforma constitucional yo te diría era básica porque lo que se buscaba era de alguna manera homologar la Política de Estado en materia de la transparencia. | N/A | | Marco legal heterogéneo |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 874 | ¿qué era lo que estaba pasando en ese momento? que a nivel federal el tema de la transparencia estaba funcionando bien, estaba avanzando a nivel federal, sin embargo a nivel local había muchas resistencias, | N/A | | Marco legal heterogéneo |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 875 | había muchos mecanismos a través de los cuales los gobiernos locales ejercían su derecho a vetar la publicidad de información, | N/A | | Marco legal heterogéneo |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 878 | Suena extraño que un derecho humano fuera aplicado de manera diferenciada de un estado a otro, | N/A | | Interpretación del derecho |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 879 | como decía por un momento el doctor Merino "lo que si se vale son distintas políticas públicas para implementar la transparencia pero lo que no se puede implementar distinto es el derecho fundamental, el derecho humano del acceso a la información." | N/A | | Interpretación del derecho |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 881 | hubo por su puesto fue un enorme debate después de que se hizo la reforma del 2007 algunos académicos decían por ejemplo que el ifai ya era un órgano constitucional autónomo, otros decían que no | N/A | | Autonomía del órgano garante |

| | | | | | |
|-------------------------------|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|-----------------------------------|
| Ángel Trinidad Zaldívar | 884 | porque ¿qué era lo que estaba sucediendo? pues que había algunos estados todavía hasta hace poco eran 16 o 18 estados que tenían órganos constitucionales autónomos en materia de transparencia, pero los demás no, algunos eran órganos desconcentrados o descentralizados en fin, dependientes del Ejecutivo local. | N/A | | Parcialidad de órganos locales |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 890 | Si, si ha habido resistencia, hay muchas resistencias y ahí yo también te diría así como no le quito su mérito a ninguno de los partidos en la materia a la hora de aprobar la ley tampoco le quitan a ninguno de los partidos que en todos los partidos ha habido resistencias para que todo funcione | N/A | | Resistencia cultural |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 891 | es decir si vas gobiernos locales tanto los del PAN, PRI, PRD, cada uno tiene sus mecanismos de resistencia | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 892 | y si te vas al gobierno federal, han sido el PAN y el PRI quienes han aplicado esta ley y ahí también tienen sus resistencias, tienen sus bemoles respecto del tema de la transparencia, | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 893 | aquí sí, y yo te diría que de alguna manera es entendible cuando los partidos son oposición lo más sencillo es gritar que haya transparencia, cuando se convierten en gobierno pues la transparencia se convierte en una molestia, | N/A | | Interpretación del derecho |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 894 | hay un libro de *** que se llama "Tácticas parlamentarias" que tiene un capítulo que habla curiosamente pues de transparencia, el, pues hablando del congreso y de la importancia de que hubiera acceso de la publicidad de los actos de gobierno. él aquí se enfocó en tema parlamentaria y dice algo así como "No puedo negar que la opacidad trae a veces ciertos beneficios, porque puedes operar ciertas cosas con mayor rapidez sin embargo a la larga estos beneficios se convierten en perjuicios" | N/A | | Impacto de la opacidad |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 895 | y si ¿de momento porque los gobiernos quisieran que no hubiera transparencia? pues porque hay ciertas cosas que uno quisiera poder tomar la decisión y que se haga | N/A | | Resistencia cultural |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 896 | voy a decir a poner un ejemplo un poco absurdo pero si hubiera habido contralorías y transparencias y transparencia en la época antigua pues no existiría el coliseo romano, ni existirían las pirámides, ahí se gastaba lo que se tenía que gastar y punto y no había necesidad de preguntarle nada a nadie, que eso es lo que a veces los gobiernos quisieran poder actuar con ser más ejecutivos. | N/A | | Resistencia cultural |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 901 | A la fecha esto nada más es una plática, mi papa es una gente que sigue siendo respetada por los políticos tanto del nuevo como del viejo cuño porque además fue una gente que nunca se enriqueció a diferencia de algunos periodistas que si ocuparon su cargo para hacer otras cosas, | N/A | | Corrupción |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 906 | yo leí el proyecto y dije, no creo que lo aprueben y primera impresión fue "los legisladores no van a aprobar esto" o sea si lo aprueban es una camisa de fuerza y a nadie le gusta además ponerse la camisa de fuerza uno mismo, | N/A | | Resistencia cultural |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 915 | Pues si mira si genera dificultades pues porque es mucho más fácil contratar una obra pública sin que haya supervisión en el momento de que hay acceso a la información real en el momento en que un ciudadano puede exigir todos los datos de ciertas licitaciones o de ciertos contratos pues en ese momento se le dificulta a las personas los gobernantes se les dificulta su trato con estas empresas, | N/A | | Resistencia cultural |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 916 | y por supuesto la transparencia ayuda, ojo, ayuda a inhibir la corrupción | N/A | | Interpretación del derecho |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 922 | y hubo otra con los particulares como que de pronto se le quiso dar un alazo al ifai haciendo que sus resoluciones fueran revisables por un tribunal superior de justicia fiscal y administrativa y ahí hay que reconocer que en su momento los entonces comisionados Mariana Marván presidiendo ese instituto en ese momento, dieron la batalla en contra del gobierno federal para que eso no se lograra, | N/A | | Autonomía del órgano garante |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 924 | El tema de Fauzi Handam y de algunos que lo quisieron hacer por la puerta trasera, era una reforma al TSJFA en un artículo por ahí que parecía que no hacía daño y sin embargo hubiera hecho mucho daño, ahí la verdad es que los entonces comisionados, se pararon y reclamaron que eso no se podía dar, porque si no ahí se hubiera acabado el ifai, | N/A | | Autonomía del órgano garante |
| Ángel Trinidad Zaldívar | 926 | Si para obtener información te tienes que ir ante el tribunal superior de justicia administrativa o a otro tribunal pues la verdad es que el instituto se hubiera muerto, | N/A | | Autonomía del órgano garante |

| | | | | | |
|-------------------------------|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|------------------------------|
| Ángel Trinidad Zaldivar | 928 | Pues mira no se facilitó la implementación de la política, hubo complicaciones importantes de entrada porque había que trabajar con el mismo personal lo que dijo uno de los transitorios de la ley era que por ejemplo no se podía contratar a ningún personal nuevo, era de pronto, genera una unidad de enlace con el mismo personal, genera un comité de información con el mismo personal y ponte a responder una enorme cantidad de preguntas que se hicieron al principio, | N/A | | Asignación de recursos |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 929 | incluso por ejemplo la gente de pronto no entendía exactamente para que era el ifai entonces de pronto hablaban para preguntar cuál era el shampoo más barato, si era de información entonces cosas así por el estilo. | N/A | | Interpretación del derecho |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 930 | yo creo que no fue fácil y no solo eso sino que de pronto ya digamos organizadas estas unidades de enlace eso sería pues que de pronto las unidades de enlace eran vistos como el enemigo en casa, porque estas unidades de enlace muchas unidades de enlace si se comprometieron con el tema si adoptaron la bandera de la transparencia y querían transparentar | N/A | | Resistencia cultural |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 931 | y pues por el otro lado tenían algún alto funcionario que no quería transparentar información y que era el jefe del titular de la (inaudible), entonces eso generaba ciertos roces con los titulares de las unidades de enlace | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 932 | en fin desconocimiento de la materia, | N/A | | Interpretación del derecho |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 933 | yo te diría que una de las cosas que dicen los estudiosos del tema de políticas públicas y de organizaciones gubernamentales es que si tú quieres que en realidad permeé una política pública es muy importante la intercomunicación, la socialización del tema, ¿con quiénes? pues con quienes van a implementar la política pública | N/A | | Difusión deficiente |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 934 | si no hay socialización del tema, si tu no les comentas cuales son las ventajas o desventajas o el fin de esta política pública lo que van a hacer es fracasar porque sientes que los estas golpeando en su esfera de pequeño poder | N/A | | Resistencia cultural |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 935 | hay un texto que habla por ahí del burócrata Miguel de la Calle que es el que puede descarrilar una política pública entonces de nada sirve tener una alta política pública perfectamente diseñada en las alturas, si que se va a implementar es eso el burócrata y no lo digo de manera despectiva, el burócrata somos todos lo que trabajamos en el gobierno al final del día, | N/A | | Difusión deficiente |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 936 | el personaje que está en la ventanilla 14 ese puede descarrilar cualquier política pública llámese de transparencia, llámese de agilización digamos del trámite de semanas cotizadas del IMSS, digamos si tu dijeras una súper política para agilizar los trámites con la que va a aplicar el de la ventanilla si se puede decir "si, no ven mañana", creo que ahí faltó mucha mayor comunicación con las unidades de enlace en general y con las autoridades menores que estaban obligados a atender estas políticas. | N/A | | Difusión deficiente |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 941 | sin embargo pues por supuesto que hay... ha habido resistencias ha habido intentos ha habido mecanismos o intentos para establecer mecanismos de acotar al ifai, por ejemplo ahora en esta última reforma constitucional | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 942 | ¿que se discutía? yo te diría tres cosas importantes: uno si las resoluciones del ifai iban a ser definitivas e inatacables o no , que ese era un tema que veníamos arrastrando desde la aprobación de la propia ley del 2002 | N/A | | Autonomía del órgano garante |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 947 | Bueno cuando se estaba discutiendo esta reforma por supuesto había sectores de diferentes partidos que decían que esta frase no se podía incorporar en la constitución "¿cómo era posible?, que tenía que hacer algún tipo de recurso" etc. | N/A | | Interpretación del derecho |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 948 | y entonces ahí entrábamos en un segundo rubro y era bueno que si sean atacables pero solo para cosas muy específicas y entonces vino la discusión de si quienes podían atacar las resoluciones, entonces había quienes decían las que si podían atacar: el Banco de México, la debería poder atacar la secretaria de Hacienda. dependiendo... la procuraduría general de la república y la Secretaría de Seguridad Pública | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 949 | ¿porque? como te decía antes si hay un, tema que vaya atentar en contra de la estabilidad económica pues eso no se debería de saber, | N/A | | Evasión de la transparencia |

| | | | | | |
|-------------------------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|------------------------------------------------------|
| Ángel Trinidad Zaldivar | 951 | y recuerdo muy bien nada más para que te des una idea de cómo se podían tener o digamos enconchar... en una de esas reuniones un legislador, ahí si omitiré decirte quien, este pero hubo un legislador que de pronto dijo "Es que ustedes quieren que todo sea transparente por ejemplo que el Banco de México haga público las reservas de dólares que tenemos imaginense si eso sucediera" cuando el legislador dijo eso fue en el 2012 ¡ya para ese día las reservas del Banco de México se publicaban en la página de internet del Banco de México! pero además tenían meses publicando pero había un legislador que decía que si eso se publicaba que se iba a caer el país, terrible eh! vamos yo me acuerdo estaba sentado junto al Doctor Merino y me volteé y le dije "¿te puedes imaginar esto?, este hombre está queriendo cerrar algo que ya es público desde hace mucho tiempo" en fin para que tengas una idea que no ha sido fácil, no es fácil, hay resistencias que seguramente seguirán. | N/A | | Problema: ignorancia de la política de transparencia |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 952 | Si bueno los temas que estaban a discusión eran la inatacabilidad, quienes podían o no digamos atacar, estas excepciones digamos a la inatacabilidad, cuáles podían ser las excepciones | N/A | | Autonomía del órgano garante |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 953 | y otro tema que causaba ciertas digamos ciertas dudas era si el ifai debía de convertirse en segunda instancia para los órganos locales de transparencia. | N/A | | Parcialidad de órganos locales |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 954 | Ahí pues había distintas voces porque en algunos casos se decía pues oye si se convierten en 2da instancia pues se van a meter con el federalismo | N/A | | Parcialidad de órganos locales |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 955 | otros decían que si el ifai se convertía en segunda instancia se podía llenar de trabajo en exceso porque pues todos los estados iban a presentar quejas, | N/A | | Parcialidad de órganos locales |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 962 | es un tema además que difícilmente te vas a oponer de manera pública, aquí lo importante es que además de estar comprometido en el discurso pues estar comprometido en la acción, con políticas públicas concretas con mecanismos concretos | N/A | | Transversalidad de la política pública |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 964 | esto debe de estar totalmente alejado de los vaivenes sexenales esto no es de hoy si y mañana no y si hoy llega este gobierno de tal color vamos a dar un paso para atrás luego si llega otro de otro color dos para adelante, no, esto no lo podemos permitir los ciudadanos | N/A | | Transversalidad de la política pública |
| Ángel Trinidad Zaldivar | 972 | entonces si tiene ciertas virtudes creo que es un proceso lento creo que es algo que tomara una o dos generaciones asimilarlo, de a de veras como propio | N/A | | Resistencia cultural |
| Francisco Ciscomani | 987 | ¿Qué pasaba antes? Como los proyectos regulatorios no eran públicos como anteproyecto, únicamente los poderosos opinaban, se oponían y modificaban el sentido de la regulación, entonces, intereses de todo tipo actuaban en favor y en contra de reformas de carácter económico, político y social. | N/A | | Marco legal insuficiente |
| Francisco Ciscomani | 1005 | pero eso había sido interpretado de manera muy limitativa, era solicitar información y esperar 4 meses a que te respondieran, pero no había realmente una regulación que te garantizara ese derecho, y desde ese momento hubo muchos intentos de reformar la constitución. | N/A | | Interpretación del derecho |
| Francisco Ciscomani | 1007 | y a partir de ahí hay una serie de intentos de Gobernación y Hacienda de darle una autonomía al IFAI, constitucional, para eventualmente someterlo a otra disciplina, por ejemplo, quería que fuera autónomo constitucional pero que en su pleno y en su órgano de gobierno figuraran representaciones de las secretarías de Hacienda y de Gobernación, Defensa, realmente era una intrusión. | N/A | | Autonomía del órgano garante |
| Francisco Ciscomani | 1008 | Entonces tu tienes que entender que muchas de las reformas, no solo las estructurales, no necesariamente tienen la intención de darle la autonomía al organismo y eventualmente consolidar la política pública, y extenderla. | N/A | | Autonomía del órgano garante |
| Francisco Ciscomani | 1009 | A veces tienen por objeto controlar al regulador o meterle controles y cuñas en su operación, al tener por ejemplo en las propuestas que alguna vez hizo Paoli Bolio que hizo Barrio, pues ellos querían realmente un pleno conformado por los comisionados pero además con representantes de las secretarías fuertes, y eso iba a limitar la operación del IFAI. | N/A | | Autonomía del órgano garante |
| Francisco Ciscomani | 1012 | Y adicionalmente, no es tan importante la autonomía de un organismo, ¿cuántos organismos autónomos tenemos ahorita? y cuántos de ellos tu pudieras decirme ahorita a lo mejor resultaron descafeinados, ¿a qué me refiero con eso? muy autónomos, procedimientos y comisionados o consejeros y ¿qué están haciendo ahorita? | N/A | | Autonomía del órgano garante |
| Francisco Ciscomani | 1014 | Esos mínimos deberían estar establecidos en la Constitución de forma directa tanto para la federación, los OCA's y otros sujetos obligados con diferentes grados de Autonomía, como el TFJFyA, los Tribunales Agrarios, las Universidades como la UNAM y a su vez las entidades federativas y los municipios y sus propios autónomos dentro de esta jurisdicción. | N/A | | Marco legal heterogéneo |

| | | | | | |
|---------------------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|---------------------------------|
| Francisco Ciscomani | 1021 | Ahora, ¿por qué es importante la transparencia o por qué es un tema de agenda pública? la gente piensa que la transparencia es exclusivamente para combatir corrupción, mucha gente piensa eso, y piensa que a mayor transparencia habrá menor corrupción, esto es una idea equivocada que si nos limitamos a la transparencia sabemos que per se coadyuva pero no es el acicate principal contra la corrupción, el acicate principal está en la impunidad, o sea, el Estado de Derecho no funciona, esto trae como consecuencia que no se cumpla con el principio de legalidad y como sabes eso ha afectado en su conjunto | N/A | | Interpretación del derecho |
| Francisco Ciscomani | 1022 | incluso ha sido una de las críticas fuertes que ha tenido el IFAI diciendo que si el IFAI a lo mejor no sirve porque la corrupción no baja, al revés, se incrementa y se ha incrementado... hemos perdido algunos lugares en la parte de percepción en Transparencia Mexicana e Internacional. | N/A | | Interpretación del derecho |
| Francisco Ciscomani | 1025 | Entonces la transparencia tiene un gran sentido económico, no solamente de reivindicación de agenda ciudadana, de combate a la corrupción y rendición de cuentas, | N/A | | Interpretación del derecho |
| Francisco Ciscomani | 1026 | la transparencia es un importante para los empresarios o para quienes deseen emprender un negocio porque el valor que tiene la información en el mercado | N/A | | Interpretación del derecho |
| Francisco Ciscomani | 1054 | la parte que nos hace falta fuerte es en los otros órganos de Gobierno, si bien es cierto hay entidades federativas que van más adelantadas ,hay otras donde la Transparencia ha brillado por su ausencia | N/A | | Marco legal heterogéneo |
| Francisco Ciscomani | 1055 | hay estados pequeños que no tienen cuadros profesionales, que no tienen tampoco organizaciones de la Sociedad Civil o empresarios fuertes que estén reclamando ese derecho de Transparencia, la gestión Publica, la regulación en proyecto los Tramites, las inversiones que hace el estado. | N/A | | Desarrollo de la sociedad civil |
| Francisco Ciscomani | 1057 | y habrá otros estados donde pretendan controlarlo todo, a lo mejor el régimen no es tan fuerte en Coahuila por obvias razones, no hay una base de la sociedad civil fuerte, no hay una base de los empresarios tampoco fuerte que los reclame. porque los empresarios fuertes son empleados del Gobierno estatal, con contratos con asignaciones o son candidatos o presidentes Municipales, el caso de la Familia "López" en Saltillo de grupo Industrial Saltillo por darte un ejemplo son por otro partido además | N/A | | Desarrollo de la sociedad civil |
| Francisco Ciscomani | 1058 | y no importa el color en realidad esto sucede en PRI y en España, todos declararan públicamente que están comprometidos con la Transparencia pero eso y los detalles sobre cómo funciona el mecanismo, el diseño regulatorio como realmente se puede poner en la práctica | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Francisco Ciscomani | 1073 | Es la nota que cabecea, en realidad cuando lees dentro de la nota te das cuenta que son trescientos, de setecientos y cacho de miles de maestros frente al grupo, | N/A | | Interpretación del derecho |
| Francisco Ciscomani | 1076 | la transparencia tiene sus memorias normalmente tiende a destacar los aspectos negativos , pero hay aspectos positivos por ejemplo, que creció el número de maestros indígenas que ya tienen un título en Licenciatura, antes no lo tenían y que son bilingües, en su mayoría, hay otros que no sacan hay muchos maestros que manejan una segunda lengua o sea, que son bilingües en ingles digamos para enseñar pero no te dicen como están evaluados, | N/A | | Interpretación del derecho |
| Francisco Ciscomani | 1087 | la problemática, era el cumplimiento asimétrico que había de los principios de transparencia en la nación porque a pesar de haber una ley federal los otros sujetos obligados, como el IFE, los tribunales, la Suprema corte cumplían de distinta manera de una manera no tan honrosa como cumplía por ejemplo el Poder Ejecutivo, lo mismo pasaba en las entidades federativas y en los Municipios | N/A | | Marco legal heterogéneo |
| Francisco Ciscomani | 1089 | falta ver la ley de transparencia creo sale ahora en febrero 7 o por ahí, esa ley de transparencia pues va a ser muy interesante porque puede pasar como ha pasado en las leyes de las reformas constitucionales en materia de telecomunicaciones , competencia o energética que a veces son considerados como un retroceso con respecto a la política planteada en la constitución | N/A | | Interpretación del derecho |
| Francisco Ciscomani | 1090 | Por ejemplo esta idea de que los datos personales en celulares una serie de cosas, el internet y todo eso, son ideas que le pueden ocasionar al Estado una tranquilidad y un control y a la mejor quienes quieran mayor seguridad estén dispuestos a sacrificar su privacidad, pero creo que "Franklin" decía que "El que está dispuesto a sacrificar su privacidad por mayor seguridad no merece ni una cosa ni otra". | N/A | | interpretación del derecho |

| | | | | | |
|---------------------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|------------------------------------------------|
| Francisco Ciscomani | 1093 | en el caso de los órganos autónomos constitucionales con determinado grado de autonomía la Constitución es omisa, no te dice si va a ser segunda instancia , pero tampoco te dice que va a tener tratamiento de entidad federativa, en principio parecería que va a ser la primera instancia el IFAI, pero quiero que imagines el nerviosismo del Gobernador y vicegobernadores del Banco de México cuando un asunto que ponga en riesgo la estabilidad económica del país caiga entre los comisionados del IFAI que yo los respeto mucho y serán quienes tú quieras, pero no puedo imaginar que ellos abran una sesión donde ellos determinan que debe ser publica donde discuten si van a retraer recursos que la economía va a arrojar recursos para pagar la inflación, y no hay un comisionado económico, | N/A | | Interpretación del derecho |
| Francisco Ciscomani | 1103 | o en lugar de tener un sistema donde puedes ubicar por nombre a los maestros y buscarlos o puedes agruparlos publican puros "pdfs" que no pueden ser procesados y que requieren un master download management porque también una manera de ocultar información es poniéndola en los formatos no utilizables , los datos públicos deben ponerse en formatos reutilizables es decir que puedas tu manipular y manejar para el procesamiento. | N/A | | Manejo deficiente de archivos |
| Francisco Ciscomani | 1104 | Me parece que ese enlace entre los distintos actores está ahí, pero no se han puesto de acuerdo, siguen siendo un tema chilangococratico del altiplano central, de quienes vivimos en el centro , ahí están enlazados los actores, pero cada quien está por su lado , | N/A | | Difusión deficiente |
| Francisco Ciscomani | 1105 | hay un Colectivo para la transparencia conformado por un sin número de agrupaciones pero no necesariamente están todos de acuerdo , no hay un frente común de la sociedad civil, | N/A | | Desarrollo de la sociedad civil |
| Francisco Ciscomani | 1107 | Parte del problema es que los actores no han hecho un frente común | N/A | | Desarrollo de la sociedad civil |
| Francisco Ciscomani | 1110 | Hay grandes temores particularmente en el sector económico, las autoridades reguladores, financieras, Banco de México, Economía tienen sus temores de que una resolución del IFAI abra la información y de alguna manera (inaudible) en las causales de clasificación y pongan en riesgo la seguridad, más que nada la estabilidad económica del país. | N/A | | Interpretación del derecho |
| Francisco Ciscomani | 1111 | Entonces, cuando tú tienes un sistema político y de administración pública donde la autoridad hacendaria tiene mucho peso, y Banco de México tiene gran credibilidad, pues estas instancias pugnaban para que el IFAI no tuviera la autonomía o la ley no tuviera una cláusula que dijera "son resoluciones definitivas e inatacables" o si bien, la ley o la constitución lo decían, esto no fuese una realidad en la práctica porque había que pasar por todo eso. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Francisco Ciscomani | 1112 | Lo mismo pasaba con las autoridades de seguridad nacional y seguridad pública, CISEN, PGR... esos factores que eran actores a considerar en el diseño y que tenían fuerza dentro de las Cámaras, podían influir para que no avanzaran estos procesos. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Francisco Ciscomani | 1114 | Imagínate que un gobierno multiplica los órganos autónomos o con cierto grado de autonomía lo hace bajo dos principios: el principio es que esta autoridad reguladora llámese Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), Banco de México, CNDH, PGR que ahora va hacia una Fiscalía General de la República, otros órganos como IFETEL, COFECO, que por especialidad y autonomía los separa de la administración, y ahora los sometes a otra autoridad en materia de transparencia; ¿pueden 4, 5, 7 comisionados tener la especialidad que tienen los comisionados en telecomunicaciones, o los vicegobernadores o gobernador del Banco de México, o en su caso el titular del CISEN, la tienen? es lo que se preguntan ellos, que han trabajado en esas instituciones unos 20 años, | N/A | | Otros. Poca especialización del órgano garante |
| Francisco Ciscomani | 1115 | ¿pueden 7 comisionados a raíz del ejemplo que nos dieron los comisionados salientes, tomar decisiones debidamente informadas y ellos especializados en el mínimo indispensable para tomar esas decisiones o son mejores los ...(inaudible, quizás "fueros") | N/A | | Otros. Poca especialización del órgano garante |
| Francisco Ciscomani | 1116 | por eso las resoluciones se iban a litigio, y había manera de no dejar que las decisiones del IFAI fueran definitivas, | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Francisco Ciscomani | 1117 | amparadas a terceros; a veces a servidores públicos se amparaban contra el cumplimiento de una resolución como personas físicas de derecho privado, lo cual era totalmente irregular | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Francisco Ciscomani | 1118 | a veces activaban a terceros por ejemplo a los bancos, contra una resolución que abría el fideicomiso del FOBAPROA, a los sindicatos, al Sindicato de PEMEX, ¿cuántas veces no se ampararon contra resoluciones del IFAI? | N/A | | Evasión de la transparencia |

| | | | | | |
|---------------------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|------------------------------------------------|
| Francisco Ciscomani | 1119 | En un país que tiene una cultura litigiosa, la transparencia y el acceso a la información no fueron ajenos a ese trato y la idea es la misma, quien ha ejercido atribuciones con grado de especialidad y autonomía por muchos años y que requieren un manejo prudencial de la información, la materia financiera por definición es prudencial. | N/A | | Otros. Poca especialización del órgano garante |
| Francisco Ciscomani | 1120 | Si tu te fijas de la ley pasas a circulares, reglas, no hay reglamentos, entonces esas autoridades tenían pues un temor fundado de que los comisionados del IFAI fuesen a abrir información que en principio no debería ser abierta al público porque dañaba la economía, etc, o la seguridad nacional. | N/A | | Interpretación del derecho |
| Francisco Ciscomani | 1121 | Entonces en un esquema en el que tienes tantos autónomos constitucionales, imagínatelos ahora que metes una solicitud, resuelven, no te gusta y te vas a recurso de revisión ante el IFAI, ¿Sabrá algún comisionado del IFAI o se habrán desarrollado estos... una práctica en materia de telecomunicaciones, sabrá lo que es el espectro radioeléctrico y cómo se digita? es ese tipo de cosas ¿O sabrá de seguridad nacional? ¿cuáles son los impactos de información que tiene CISEN para detectar bandas criminales o en este caso infiltrar estas organizaciones delictivas? si se dan a conocer nombres de servidores públicos en el sector. | N/A | | Interpretación del derecho |
| Francisco Ciscomani | 1122 | Ese es el punto medular, y cómo hacer el balance entre ambas cosas. Por un lado preservar por el propio interés nacional esta información de los ciudadanos que quieren acceder ejerciendo un derecho de manera legítima y cómo no dejar que el IFAI en un acto, en ocasiones de agenda, que en ocasiones puede ser personalísima de alguno de sus comisionados, a veces sus diferencias personales hacia una resolución hacen que voten en un sentido o en otro, ¿cómo cuidar que eso no sucediera?, | N/A | | Interpretación del derecho |
| Francisco Ciscomani | 1123 | ese es la gran preocupación de las autoridades que manejan información que tienen peso y que afectan los mercados o afectan la seguridad nacional y particularmente esto es cierto en las autoridades financieras, autoridades autónomas ahora en materias tan complejas como telecomunicaciones, competencia, etc. | N/A | | Interpretación del derecho |
| Francisco Ciscomani | 1126 | podían ser (inaudible)... por ejemplo la única garantía que había del incumplimiento era que el órgano interno de control pudiese intervenir para fincarle responsabilidades al servidor público. Lo que llamamos medidas de apremio. | N/A | | Marco legal insuficiente |
| Francisco Ciscomani | 1128 | Estrategia para no cumplir era: el funcionario obligado a cumplir y con el cual se enderezaban las acciones era removido de su cargo, y lo cambiaban de área o lo mandaban a un Estado, entonces no había manera de que tu generaras el cumplimiento de la resolución y se te olvidaba y el funcionario decía esta (inaudible)... cuando esta (inaudible)... llegó yo estaba en otra parte (inaudible)... lo mandaron a otra parte y no estoy obligado a cumplirla, y con eso se tumbaba el proceso que seguía su curso, posiblemente con el conocimiento de las autoridades de control, que en principio estaban a cargo de investigar o iniciar y llevar a cabo este procedimiento de responsabilidades pero llevaban 7 u 8 meses hasta que se daban cuenta que tenían que haber iniciado otro con el nuevo y así se iban. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Francisco Ciscomani | 1135 | o con los propios comisionados del IFAI que en algún momento, seguramente al momento de su elección, tuvieron que hacer algún tipo de pacto, con los propios senadores con función de dictados que a lo mejor provenían de otra parte, porque el factor real de poder que los nombro no fuera sociedad civil, fue el conjunto de los actores políticos, | N/A | | Autonomía del órgano garante |
| Francisco Ciscomani | 1137 | no es que yo sea partidario de la re-centralización pero también creo que una re-centralización excesiva tampoco lleva a una evolución de la cultura en materia de transparencia y acceso a la información pública, bastaría con generar un cúmulo de asuntos tal que el órgano pudiera ser inoperante. | N/A | | Interpretación del derecho |
| Francisco Ciscomani | 1138 | Yo creo que el sector financiero y las autoridades de control financiero autónomas o del poder ejecutivo o incluso las estatales, las autoridades financieras, llámese egresos, ingresos, bancarios a toda la parte de subsecretaría de ramo, no se, no son tan proclives a la transparencia y de alguna manera son más resistentes, prefieren más en la regulación prudencial, | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Francisco Ciscomani | 1146 | luego hay actores que no entiendes porque no quieren que eso suceda vamos a los partidos de izquierda, no importa la transparencia, los partidos de izquierda veían eso como un patrimonio nacional, y ahí sí hay una diferencia ideológica, pero claro que están de acuerdo con transparentar lo que está sucediendo, | N/A | | Resistencia cultural |

| | | | | | |
|---------------------|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|-----------------------------|
| Francisco Ciscomani | 1148 | a ti te llega tu recibo de luz y CFE argumenta que por transparencia te dice cuál es el subsidio que te corresponde, en realidad probablemente no es un subsidio es una mala administración que lleva al punto que la energía es más costosa que en la que ellos están en condiciones de producir, ellos te están mandando un mensaje que te están subsidiando por equis y que con esta transparentes, algún día te quitaran el subsidio y esa será la justificación del incremento de precio queda claro que la transparencia es un aliado | N/A | | Interpretación del derecho |
| Francisco Ciscomani | 1152 | yo considero que en el PAN todavía hay más actores pro transparencia que realmente lo promueven que posiblemente en el PRI, o en el Verde me parece una línea discursiva interesante que su intención no es necesariamente que el gobierno se transparente perfecto, sino que las cosas que favorecen la reforma que promueve el gobierno se transparenten , como sucedió con la reforma que acabamos de presenciar | N/A | | Interpretación del derecho |
| Francisco Ciscomani | 1155 | en el gobierno de Calderón hubo una continuidad del tema, hubo una reforma constitucional pero si el presidente Calderón hubiera querido impulsar la agenda hubiera enviado una iniciativa al congreso con la reforma constitucional de 2007. | N/A | | Marco legal insuficiente |
| Francisco Ciscomani | 1156 | La ley general que siempre quedo pendiente , | N/A | | Marco legal insuficiente |
| Francisco Ciscomani | 1158 | la parte política y del Cabildeo yo participaba como alguien capacitado para discutir el punto de vista técnico , pero no logramos que prendiera en la cámara de diputados aun cuando fuimos a ver a un sin número de diputados, porque entramos por diputados y no parecía haber tampoco una voluntad presidencial de decir, oigan si no pueden ustedes y no sale de los partidos la ley, déjenme mandar una iniciativa para presionar la cosa; | N/A | | Resistencia cultural |
| Francisco Ciscomani | 1159 | De hecho llego un momento en que yo tuve que generar el documento de los mínimos, un documento de los mínimos, que es lo mínimo indispensable que hay que modificar en la ley, para que cumpla cabalmente con la Constitución llego un momento en que tuve que hacer un documento así y mandarlo a discusión de los grandes tomadores de decisiones | N/A | | Interpretación del derecho |
| Francisco Ciscomani | 1174 | Obviamente mientras toman el control tienen temor de soltar información y eso puede retrasar que avancen más el tema, | N/A | | Resistencia cultural |
| Francisco Ciscomani | 1185 | en México antes de esto no era posible teníamos que fijar *** hasta la puerta por donde entrabas para poder instaurar la cultura | N/A | | Resistencia cultural |
| Amalia García | 1203 | Y sin embargo, a pesar de los avances que había en el país, existía todavía en el país un enorme rezago, yo diría incluso resistencias a que los estados tuvieran leyes de acceso a la información y que los obligaran a rendir cuentas, entonces la determinación que tomamos y lo reitero en un dialogo de mucho acuerdo con Alonso Lujambio fue impulsar una reforma al Art. 6 de la constitución, | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Amalia García | 1204 | que mencionara la obligación de la federación y de las entidades federativas de los estados y a partir de eso presionar y uso la palabra sabiendo que eso fue el contexto en el que trabajamos para que los estados estuvieran obligados a tener leyes de acceso a la información | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Amalia García | 1207 | No lo hacían público, la resistencia, pero había, había resistencia algunos seguramente porque cuando lo tratamos lo consideraban innecesario lo veían como un asunto superfluo, no le veían la importancia. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Amalia García | 1208 | Y en esencia se trataba de una resistencia que tenía que ver con formas de hacer política y de asumir los cargos de representación popular en los que durante mucho tiempo antes no existía la rendición de cuentas entonces se trataba de sacudir y cambiar formas de estar en espacios de representación popular a la vieja usanza, | N/A | | Resistencia cultural |
| Amalia García | 1219 | y creo que requerimos que se vaya convirtiendo esta practica de rendición de cuentas y de transparencia y de no permitir actos de corrupción en una acción que se aparte de las formas de gobernar, | N/A | | Resistencia cultural |
| Amalia García | 1220 | al mismo tiempo yo creo que sin la presencia y la actuación de la sociedad civil siempre habrá tentación de utilizar los recursos públicos de manera deshonesto, entonces yo le concedo un enorme papel a la sociedad civil, | N/A | | Corrupción |
| Amalia García | 1224 | Lo que, mas bien los que se expresaba era que no lo consideraban importante, | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Amalia García | 1225 | lo consideraban algunos innecesario o tal vez lo manifestaban así porque había quedado claro que había una resistencia pero nadie lo decía claramente. | N/A | | Resistencia cultural |

| | | | | | |
|----------------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|-----------------------------------|
| Amalia García | 1227 | y luego ya en 2007 con la pluralidad pero todavía no se había transformado la conciencia de la sociedad de manera tan amplia, nadie se atrevía a decir que se oponía porque no quería que lo vigilaran y no quería rendir cuentas, nadie se atrevía a decirlo de esa manera... | N/A | | Falta de confianza en el gobierno |
| Amalia García | 1238 | y fue un .. y lo recuerdo esos primeros meses como una locura total por el volumen de preguntas porque estábamos todavía con un enorme rezago en la digitalización de toda la información | N/A | | Manejo deficiente de archivos |
| Amalia García | 1240 | Yo creo que si, faltan cosa por hacer hay que afinar pero yo creo que México ha ido en el camino correcto, en donde después de que lo hicimos en el gobierno del estado, cual fue nuestro reto, que lo hicieran también los gobiernos municipales, porque además evidentemente que tiene un costo para los gobiernos municipales | N/A | | Asignación de recursos |
| Amalia García | 1242 | Los recursos económicos en un primer momento, pero fue una decisión magnífica | N/A | | Asignación de recursos |
| Amalia García | 1243 | Bueno una resistencia que yo vi ya ahora en estos últimos dos tres años es que en la reforma en la ley del acceso a la información los sujetos obligados había algunos que no estaban contemplados en la ley y había resistencia para que estuvieran incluidos por ejemplo: los sindicatos, fue una gran batalla que se tuvo que librar en esta legislatura | N/A | | Resistencia cultural |
| Amalia García | 1244 | por ejemplo, los primeras semanas meses del 2012 de esta Legislatura es decir septiembre octubre noviembre, una gran batalla que libramos que en ese momento perdimos aquí en la Cámara de Diputados fue que se incluyera la obligación de los sindicatos de rendir cuentas sobre los recursos que recibían porque además había en la información publica casos en los que quedaba claro que habían recibido recurso público y debían rendir cuentas sobre ese recurso público y no lo estaban haciendo | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Amalia García | 1245 | e intentamos que en la Ley Federal del Trabajo cuando se discutió en esos primeros meses de esta legislatura se incluyera la obligación de los sindicatos hubo una resistencia hubo una gran oposición del PRI y no logramos que se incluyera pero posteriormente ya no en la Ley Federal del Trabajo como una obligación para los sindicatos sino en una reforma que se hizo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información si logramos finalmente que se incluyera a los sindicatos y otro sujeto obligado que son los partidos | N/A | | Resistencia cultural |
| Amalia García | 1246 | Argumentaban autonomía pero era un argumento muy endeble porque si reciben recursos públicos igual que organismos de la sociedad civil que reciben recursos públicos tienen que rendir cuentas sobre ese recurso público, porque un sindicato no iba a rendir cuentas sobre ese recurso público, | N/A | | Resistencia cultural |
| Amalia García | 1247 | claro, estaba un antecedente tal vez muy pesado muy fuerte que estuvo presente como invitado de piedra en esta discusión y eran los mil millones de Pemex que se le habían canalizado en el año 2000 a la campaña del PRI y aparentemente había sido un préstamo que se le había dado al sindicato y luego se habían canalizado al PRI, que fue sancionado el PRI por cierto por el Instituto Federal Electoral | N/A | | Corrupción |
| Edgar Martínez | 1268 | y lo que se fue digamos delineando este derecho, recordemos que para 1977 pues aun después de ya varias décadas en el poder del PRI se va digamos construyendo a lo largo de los 80's, en esta idea de definir a quien quiso referirse el constituyente permanente con esta referencia al derecho a la información, será garantizada por el estado. | N/A | | Interpretación del derecho |
| Edgar Martínez | 1269 | Y recordaras ahí hay como tres elementos fundamentales los que nos da el Poder Judicial en un primer momento en inicio de los 80's esta película que nos decía que el estado no debe entorpecer o se entendía como una garantía en el que el estado no debe entorpecer el uso de medios de difusión masiva de ideas, de información, etc. como digamos ese primer elemento de construcción para delinear este derecho, y darle algún cuerpo alguna materialización, | N/A | | Interpretación del derecho |
| Edgar Martínez | 1270 | después en 1985 ya se tiene un elemento mas de carácter político en donde bueno básicamente se decía que esta referencia fungía como una garantía para que los partidos políticos pudieran tener algún esquema de difusión en los medios de comunicación masiva | N/A | | Interpretación del derecho |
| Edgar Martínez | 1271 | y digamos la ruta termina por allá de 1997 con el caso desafortunado de la matanza de <i>aguas blancas</i> en donde la Suprema Corte da otro nuevo elemento un elemento una visión diferente de lo que en los 80's se había configurado pues decía que el estado debía abstenerse de dar información que se manipulara (completo falso) (inaudible) . | N/A | | Interpretación del derecho |
| Edgar Martínez | 1288 | tu bien sabes que en la década de finales de los 60's principios de los 70's todos los movimientos políticos y sociales que habían llegado del pasado, grupos estudiantiles y demás hay .. y se genero gran cantidad de información mucha desinformación en la administración o bajo la administración del CISEN | N/A | | Agenda ciudadana ignorada |

| | | | | | |
|----------------|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|--------------------------------|
| Edgar Martínez | 1294 | Pero imagínate tu de pronto una obligación de transparentar lo del pasado cuando de origen no existía esa obligación situación que no te exige de haber actuado correctamente siempre, pero imagínate tu de pronto voltear y decir y hay que transparentar todo lo del pasado se haya hecho como se haya hecho y si yo lo he tenido en cuenta hace 20, 30 o 40 años una situación como la que me plantean es mas que una Ley de Transparencia te diría en ese nivel si tu quieres de superficialidad que creo no había en este momento hasta que no se presentaron cambios en partido en el poder una condición social, de vamos entrándole al tema y entremosle respecto al pasado y el presente. | N/A | | Resistencia cultural |
| Edgar Martínez | 1300 | pero con una pequeña diría yo una gran variante, como esta actualmente la ley, si tiene un órgano externo que es el IFAI que el que controla los procesos para el ejecutivo federal pero no hubo un órgano independiente para efectos de poder judicial, poder legislativo, tribunales administrativos y todos los que están hoy fuera de la órbita del país, | N/A | | Marco legal heterogéneo |
| Edgar Martínez | 1301 | todo lo que no es ejecutivo federal pues constituyen controlarias internas que pretenden ser un garante dentro de pero pues claramente sin una nota esencial, para hablar de un garante verdadero, que es la independencia de ese órgano, respecto del sujeto que se fiscaliza y en esa medida es que nuestra Ley Federal de Transparencia si bien constituye una batalla muy importante ganada en aquellas épocas entre 2000 y 2002, es cierto que también se vio limitada respecto a las ideas originales pero tal vez eso haya sido factor para el triunfo y que se haya implementado con éxito que se tuvo | N/A | | Autonomía del órgano garante |
| Edgar Martínez | 1311 | ese no era el mecanismo del 2000 del 2001, era al contrario todo esta bajo la administración del estado y excepcionalmente se entrega cierta información a quien me lo pida sea para efectos de difusión, sea para efectos de consumo propio de un investigador o sea simplemente para el morbo de alguien. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Edgar Martínez | 1331 | hoy tu sabes de que pues la Consejería Jurídica del ejecutivo federal puede pedir la revisión por cuestiones de seguridad nacional y la particularidad también de que este órgano IFAI no puede entrar en los temas jurisdiccionales de la Suprema Corte, es una lógica perfecta porque la Suprema Corte ya es una instancia límite y jurídicamente no procede que alguien revise al límite, entonces ellos son el último interprete en la Constitución y así debe permanecer, pero en caso de la Consejería queda la crítica para la posteridad en que a lo mejor lo mejor sea sacar ese espacio de debate que puede abrir la Consejería y dejarlo de manera irrestricta que ninguna autoridad por ningún tema podrá combatir. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Edgar Martínez | 1343 | y pues no te mentiré que al día de hoy se sigue trabajando en esta cuestión cultural de provocar que el servidor público nazca como servidor público en el entendido de que todo es público y excepcionalmente algunas cosas no lo serán, sigue habiendo resistencias pero sin embargo, me parece que si hay estos factores jurídicos prácticos y la propia institución contribuyeron. | N/A | | Resistencia cultural |
| Edgar Martínez | 1344 | Los que han obstaculizado pues de alguna manera los he dejado ver y ha sido la cultura del servicio público que además te he de decir no es... nos podríamos remontar incluso hasta la Colonia misma si revisamos el Derecho Español incluso hoy la propia España dada nuestra tradición jurídica, en donde siempre esa tradición fue no de apertura sino de control, no era una cuestión de mantener la información protegida por solo el hecho de mantenerla protegida, sino por una cuestión de mantener el control sobre determinados hilos que te permiten a su vez controlar el poder político sobre la Colonia y luego en el Estado Mexicano Independiente y que pues esto va mutando hasta nuestra democracia moderna a lo que hoy conocemos y tenemos que si es el gobernado quien tiene a través de empoderarlo con instrumentos como esto, quien tiene el mandato sobre su gobernante. | N/A | | Resistencia cultural |
| Edgar Martínez | 1345 | Si yo creo que en ámbito federal estamos en un nivel de desarrollo mejor, superior, a nivel local todavía existen, déjame utilizar la expresión, como esquemas feudales más enraizados que incluso esto no es exclusivo de transparencia sino parece que cualquier tema político visto en ambos ámbitos se encuentra una diferencia importante | N/A | | Parcialidad de órganos locales |
| Edgar Martínez | 1346 | por ejemplo ¿cuál es la apertura en términos de libertad de información para medios? creo que estando no me refiero a la Ciudad de México sino en el ámbito federal hay mayor apertura y te permite trabajar mejor que trabajar en una entidad federativa, | N/A | | Marco legal heterogéneo |

| | | | | | |
|----------------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|-----------------------------|
| Edgar Martínez | 1347 | yo creo que las cosas son todavía más como a lo mejor cerradas, de control, de esta época como de terratenientes y de... ver como patrimonio el Estado sin esta visión de *** yo vengo a servir a los particulares y a las instituciones, no a servirme de las instituciones y de los particulares a los que gobierno. Entonces si creo que esa parte cultural no ha ayudado y si creo que esta menos desarrollada en el caso de las entidades federativas y ese es un factor cultural que hay que trabajar, | N/A | | Resistencia cultural |
| Edgar Martínez | 1348 | no nos han bajado más de 10 años de aplicación pero también creo que se han empleado muchas de las energías del IFAI en el tema reactivo que es el de los procedimientos y las solicitudes que no digo que esté mal y si digo que la energía del IFAI debe orientarse mucho más a los temas de conciencia, promoción, difusión y preventivos porque me parece que ahí está la gran solución es decir, | N/A | | Difusión deficiente |
| Edgar Martínez | 1349 | en mi óptica el ideal es que se acaben las solicitudes de acceso y se acaben los recursos de revisión por una sola cosa, logramos hacer que el en*** del servidor público, esté la cultura de la transparencia , todo se hace público como se tiene que hacer, y todo se entrega de manera útil para el ciudadano, en ese momento estaremos cercanos a ese esquema ideal | N/A | | Resistencia cultural |
| Edgar Martínez | 1350 | y es lo *** que creo, que en la estructura y la reestructura del Instituto debería estar mucho más enfocada a la construcción de política pública que nos lleve a que esta cultura finalmente se integre como parte del actuar cotidiano del mexicano no sólo del servicios público sino de los particulares de manera que se tiene un círculo virtuoso, que además sería*** | N/A | | Resistencia cultural |
| Edgar Martínez | 1352 | Desafortunadamente antes de 2007 hubo esta en materia de Datos, después de 2007 la de la denominación con el tema de protección de datos personales y desafortunadamente creo que no hubo más por el tema de la comisión legislativa federal de no hacer nada en relación al 2007. | N/A | | Marco legal insuficiente |
| Edgar Martínez | 1357 | En la administración del Presidente Calderón si bien de alguna manera continua esta inercia de la administración del Presidente Fox, si la diferencia que advierto en el terreno práctico es una, viene con el tema de la seguridad nacional y el combate a los grupos de la delincuencia organizada y por ahí enfrentamos a una piedra enorme y un obstáculo que durante toda esa administración prácticamente no se pudo vencer que fue el que la PGR tuvo una cerrazón total para no permitir al acceso al tema de la averiguación previa, | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Edgar Martínez | 1359 | pero sin ninguna duda el Ministerio Público es otro órgano del Estado que debe ser revisado y que debe conocerse su trabajo y por tanto ***. Entonces en ese sentido si hay un cambio relevante por ese tema del combate me parece si necesariamente el Presidente Calderón pero si me queda la impresión de que había una pretensión equivocada del tema y pues le metieron ideas equivocadas al Presidente Calderón sobre lo que ocurriría de hacer una apertura de las averiguaciones previas, | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Edgar Martínez | 1361 | pero por lo que hacía a cuestiones ya concluidas pues no se entendía en muchos casos porqué mantener la clasificación, por ahí yo veo un cambio relevante en esa administración y la actual administración que parece que está entrando para hacer un pronunciamiento, porque estas dos las estamos valorando tras seis años de administración, | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Edgar Martínez | 1365 | Creo que el aprendizaje no ha adquirido el desarrollo similar en la población en general y eso se advierte en las estadísticas del IFAI, tu puedes revisar los informes y se advierte claramente cómo las solicitudes de acceso están casadas con una serie de perfiles llámese medios de comunicación, periodistas, académicos, y estas organizaciones. Creo que hace falta mucho trabajo en la población insisto en general, creo que no se ha generado y hablo como Estado mexicano, el trabajo suficiente para ello, | N/A | | Difusión deficiente |
| Edgar Martínez | 1377 | como te decía de venir de un sistema contrario en el sentido de estar acostumbrados de un lugar donde el principio no era el de máxima publicidad en términos de lo que el gobierno hacía y lo que le informaba su ciudadanía | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Edgar Martínez | 1391 | Ya hoy equis años de aplicación que es uno de los grandes temas del ifai, que está bien que estén los académicos y los periodistas pero hace falta ampliar el universo de usuarios porque ya hemos transitado del origen de una ley esta evolucionado, | N/A | | Difusión deficiente |
| Edgar Martínez | 1407 | Creo que históricamente como lo decía en la sociedad Mexicana, viene de una cultura, cargada a la opacidad que a la apertura de la transparencia , | N/A | | Resistencia cultural |
| Edgar Martínez | 1408 | en esa óptica habría grandes temores al inicio que a partir de estas leyes se generara una especie o suerte de irrupción inhabilitación del trabajo administrativo en ese sentido que por unos decían ay es que ahora me van a poner a trabajar además del trabajo que ya tengo a generarme cargas adicionales, | N/A | | Resistencia cultural |

| | | | | | |
|----------------|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|----------------------------------------|
| Edgar Martínez | 1409 | por otro lado los temores de saberse observado en tiempo real o posteriormente, porque al venir de una cultura donde uno trabaja sin estar bajo la lupa redonda, solo bajo la lupa institucional creo que hace una gran diferencia, | N/A | | Resistencia cultural |
| Edgar Martínez | 1410 | es una de las grandes batallas ganadas, me queda claro que estas leyes no nacieron como objetivo primario para combatir a la corrupción pero también es cierto que es un gran inhibidor o motivador para evitar ese problema en nuestras sociedades, | N/A | | Corrupción |
| Edgar Martínez | 1411 | si creo que entre el servicio público nació esto con grandes temores, por verse observados y luego saber que esto les podría representar cierto riesgo hacer su trabajo, ese es uno de los primeros elementos , | N/A | | Resistencia cultural |
| Edgar Martínez | 1414 | se dijo que no se creen nuevas estructuras y sobre lo que ya esta se trabaje para que el tema de acceso funcione, | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Edgar Martínez | 1415 | para pensar que el tema de transparencia tiene que atravesar el tema de las instituciones transversalmente | N/A | | Transversalidad de la política pública |
| Edgar Martínez | 1416 | pero por otro lado sí creo que es importante , mi opinión que debían existir ya a la fecha una especie de servicio profesional de carrera ya en el tema es decir, que por lo menos si se diera un grado de permanencia y de estabilidad a quienes trabajan en unidades de enlace y comités de información y creo que después de 10 años se bien se podría construir áreas específicas ya en el caso , pero insito ya se les garantice cierta permanencia porque, como provocas el interés institucional si no tienes , ya de entrada gente que sabes que es especialista en el tema, que está convencida de ello y que sabes que va a impulsar estos asuntos al interior de estas instituciones y que tiene mucho que ver con el nivel que tu le des a un titular de enlace o a un integrante del comité de información, | N/A | | Asignación de recursos |
| Edgar Martínez | 1417 | creo que una buena práctica que podría darse en estos temas ya en general necesitaríamos a un experto en archivos, un experto en datos en buen nivel jerárquico y un experto en acceso esa unidad, esas tres personas podrían dar lo que se ha pedido dentro de estos temas, | N/A | | Asignación de recursos |
| Edgar Martínez | 1419 | luego se va Calderón , hubo esa movilidad alta , tu imagínate todos los avances que se tenían a lo largo de 10 años se pierden , | N/A | | Asignación de recursos |
| Edgar Martínez | 1420 | ahí enfrentamos un gran problema de diseño y que por lo menos en las propuestas en mi actual responsabilidad me han tocado trabajar se han tratado de generar datos en esos perfiles, se ha tratado de generar candados al menos en el caso de datos si se logre designar personas que demuestren experiencia, en cargos que tengan que ver en protección de datos, y también que se les garantice, o buscar que tengan un mínimo nivel jerárquico para que también tengan impacto constitucional; | N/A | | Asignación de recursos |
| Edgar Martínez | 1424 | se buscaba gente de perfil que no fuera el más alto, y la suma de un perfil que no era el de la cima el de la cúspides logro con las herramientas que se tenía potenciar al máximo las leyes la institución y las personas, siempre hubo la inteligencia en los comisionados , y la estructura que se integro degenerarse ese espacio de independencia donde siempre fuimos administración pública y gobierno pero lo éramos para, el efecto estrictamente administrativo es decir en ejercicio del presupuesto el ser parte de una administración publica para los efectos de ser parte de una administración publica para efector de rendición de cuentas | N/A | | Autonomía del órgano garante |
| Edgar Martínez | 1441 | es decir está muy bien el ejercicio que hace el INE en cuanto a las elecciones el ejercicio que hace el derecho en cuanto al voto con todas sus implicaciones, pero de que nos sirve el ejercicio que hace un derecho al voto si no tienes una opinión pública informada y a partir de esa información interesada en no solo salir a votar es hacer su derecho al voto sino también interesada en generar cuadros de gobernantes y esquemas útiles , | N/A | | Desarrollo de la sociedad civil |
| Edgar Martínez | 1443 | y en tema de privacidad te lo traigo nuevamente y no lo podemos negar el carácter mundial, dale nada mas una pensada en términos de la privacidad al asunto de lo que ocurrió recientemente con los Estados Unidos y el tema del espionaje que se produjo con la revelación de Nanning y de ** en donde los estados Unidos estaban espionando a todo el mundo incluidos sus gobernantes, y en realidad causo tanto ruido donde dijo está bien pues lo sabemos y lo hacemos todos, pero como se te ocurre espíar a mí que soy el presidente primer ministro etc., en fin lo que tenemos que apelar es que la ciudadanía tenga límites efectivos frente a arbitrariedades de ese tamaño , | N/A | | Corrupción |

| | | | | | |
|-----------------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|--------------------------------|
| Edgar Martínez | 1446 | si creo que en esos temas de privacidad y acceso a la transparencia son pilares de nuestra democracia del mismo nivel del ejercicio al derecho al voto y de las actividades que desarrolla el instituto nacional de elecciones y que en esa medida se tendría que estar valorando la importancia ay digamos el propio instituto valorar lo importante que es cada paso que da y hacia a donde va y desde afuera también se le valore digamos en los regulados ejecutivos, legislativos y judicial y constitucionales autónomos el respeto al trabajo que aquí se desarrolla y la parte que corresponde al apoyo a decir que se resuelve , | N/A | | Interpretación del derecho |
| Edgar Martínez | 1455 | aunque hoy el actual organismo constitucional autónomo, que ya lo es ya trabaja como constitucional autónomo, por como quedaron los transitorios aun no entra al conocimiento de asuntos del poder judicial del legislativo de los otros constitucionales autónomos y en esa medida todavía no se generan esas tenciones que va a generar el día que seamos autoridad pare ellos ya en los hechos, e | N/A | | Resistencia cultural |
| Mauricio Merino | 1471 | Pasaron muchos años, hubo una digamos zona de obscuridad cuando la gente de la prensa, el periódico El Universal en especial en aquel momento, quiso usar el derecho a la información de una manera ajena a los procesos electorales, quiso usarla como un instrumento jurídico para obtener información que el gobierno le negaba, y le resultó que fue llevado a la Corte en distintas ocasiones | N/A | | Interpretación del derecho |
| Mauricio Merino | 1472 | y la Corte en los años 80 si la memoria no me presiona demasiado, 80-90, no tengo el dato, pues prácticamente cerró la posibilidad de que se reinterpretara como derecho de acceso a la información y lo ciño a la interpretación electoral que ahora te estoy dando. | N/A | | Interpretación del derecho |
| Mauricio Merino | 1473 | Hay jurisprudencia de la Corte que tu puedes checar en aquellos años, aquella época como dicen los juristas, donde queda claramente esta lógica electoral del derecho a la información y cómo la Corte la interpretó en ese sentido restrictivo y no en sentido amplio. | N/A | | Interpretación del derecho |
| Mauricio Merino | 1486 | después se partidizaron y se perdió lamentablemente ese impulso de 2003, ahí el IFE dejó de pertenecer a ese grupo pero el IFAI nace en ese momento cuando todavía duraba el impulso de hacer órganos ciudadanos que realmente fueran respetables. | N/A | | Autonomía del órgano garante |
| Mauricio Merino | 1496 | Para el año 2006, para la siguiente alternancia, ya era muy evidente y muy elocuente incluso, que el problema de la transparencia estaba más o menos avanzando eso del éxito lo pongo entre comillas, estaba más o menos avanzando en el nivel federal pero se había interrumpido en el nivel local, | N/A | | Parcialidad de órganos locales |
| Mauricio Merino | 1498 | Exactamente. Una sola política yo decía, un sólo derecho y muchas políticas, y en realidad era una forma de interrumpir la vigencia del derecho. | N/A | | Marco legal heterogéneo |
| Mauricio Merino | 1503 | Esa es una segunda estación, viene el gobierno de Felipe Calderón con todo lo que significó y entonces empezó a quedar más claro que tampoco era suficiente la reforma de 2007, por mil razones entre las cuales está el descubrimiento del propio gobierno federal, de que la transparencia no era conveniente a sus intereses, | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Mauricio Merino | 1504 | Calderón recurrió claramente... (inaudible) claramente, tenía como fijación la seguridad, por buenas razones, pero en nombre de la seguridad prefirió cancelar el ensanchamiento del derecho al acceso a la información, | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Mauricio Merino | 1514 | Bueno, ya cuando la iniciativa se presentó formalmente al Congreso, volvieron a recular, entonces la iniciativa se pasó prácticamente un año en la Cámara de Diputados en el "estira y afloje" porque los diputados con línea obviamente política no les encantaba la idea de la reforma constitucional por muchas razones pero la principal era la resistencia a abrir la información. | N/A | | Resistencia cultural |
| Mauricio Merino | 1533 | El autoritarismo absolutamente, sin duda, el régimen autoritario no quiso, nunca quiso, abrirse. El régimen autoritario en muchos Estados, yéndose hoy con todo, lo acabamos de ver ayer el jaque del Presidente. La resistencia a la transparencia es muy fuerte por parte de los pulsiones (sic), de las rutinas del régimen autoritario del PRI, claramente | N/A | | Resistencia cultural |
| Mauricio Merino | 1546 | Bueno, todos, Felipe Calderón sin lugar a dudas, esto no lo afirmo de... tuve la oportunidad de tener un par de conversaciones con el señor Presidente de entonces, y me queda clarísimo que el tema de Servicio de Carrera, de la transparencia los vivía como una monserga, no es que estuviera claro en contra pero los vivía como algo negativo, | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Mauricio Merino | 1547 | claro también porque tuve discusiones con gente de la PGR entonces, que la línea presidencial en ese entonces era no abrir información, me queda clarísimo que lo mismo pasaba con la Secretaría de la Hacienda, especialmente del Sistema de Administración Tributaria y me queda claro que la Función Pública pasaba algo muy parecido por... | N/A | | Evasión de la transparencia |

| | | | | | |
|-----------------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|--------------------------------|
| Mauricio Merino | 1548 | Salvador ... ya se me olvidó el nombre, senador, siendo un buen tipo, una gente que me cae bien pero como Secretario tenía línea del Presidente de "ábrele tantito la llave pero no mucho". Me queda claro que la resistencia venía de Los Pinos, | N/A | | Resistencia cultural |
| Mauricio Merino | 1549 | me queda que la resistencia siguió viniendo de Los Pinos, Peña Nieto descubrió que había abierto un monstruo, seguro, cuando vio la iniciativa de los campeones del Senado reculó a la Cámara de Diputados, bajó la línea clarísima, de veras eso fue muy plástico, eso lo puedes documentar muy bonito en tus textos, fue muy elocuente, de repente dijeron "no no, no a los sindicatos, ni el Banco de México tampoco, tampoco vamos a abrir nada de Hacienda y los fideicomisos ciérrrenlos" | N/A | | Resistencia cultural |
| Mauricio Merino | 1550 | cuando ya estaba todo discutido, planchado, arreglado, el Senado había votado por unanimidad, ¡pacatelas! se envió la línea de Los Pinos, ¿de dónde más? entonces en la Cámara de Diputados el PRI dio para atrás por completo y (inaudible) quiso algo más porque de repente también hasta nuestros aliados naturales el PAN y el PRD, yo que sé, pues como que no se movieron y decidieron voltear al techo. | N/A | | Resistencia cultural |
| Mauricio Merino | 1551 | Quiere decir que algo pasó en la Cámara de Diputados muy fuerte, lo único fuerte que puede suceder es una línea de Los Pinos, me queda clarísimo que Peña no se movió hasta el día de ayer literal y exactamente, ayer salió con mensaje y dijo ayer, "ok, doy mi aval para el Sistema Nacional Anticorrupción" ayer, hasta el día de ayer no se había movido el Presidente en absoluto, cuando digo en absoluto quiero decir en absoluto y obviamente a los gobernadores no les gusta y bueno la lista de los adversarios... | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Mauricio Merino | 1552 | Corrupción, esto está refácil: corrupción, corrupción y corrupción y punto. Tu abres la Caja de Pandora y pues sale la corrupción como pasó a la Cámara de Diputados por cierto con el Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación, eso es lo que estoy documentando que te puede servir para tu tesis, lo puedes "googlear" como "los moches". | N/A | | Corrupción |
| Mauricio Merino | 1553 | Tu abres ahí y ves dónde está el dinero, a dónde va, quien... y claro, sale toda la corrupción a relucir, entonces no les gusta y han sido muy resistentes. | N/A | | Corrupción |
| Mauricio Merino | 1557 | Bueno... Abrir la caja de Pandora, salieron estos datos. FUNDAR lo del SAT de veras como perros, lo llevaron y ganaron en la Corte, pues así todo sigue sin abrirse la información. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Mauricio Merino | 1558 | No pero si lo hacen sus actos, el pronunciamiento aquí se revela a través de sus actos no de sus discursos que es otra cosa donde hace agua Sabatier, | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Mauricio Merino | 1559 | aquí los actos son las normas que han emitido los Estados de la República, pues si la batalla viene desde 2005 estoy hablando de 10 años de trabajo diario por estas mismas líneas, es decir, tan pronto como descubrimos que la resistencia a la Ley original de transparencia, la de López Ayllón, no prosperaba en los Estados en ningún lado entonces... | N/A | | Parcialidad de órganos locales |
| Mauricio Merino | 1560 | son muchos años en que los actos de los gobernadores, de los presidentes municipales y del gobierno federal en zonas estratégicas insisto como seguridad, lo fiscal y en buena medida contratación y asignación de obras, pues ha habido resistencia, no se pronuncian en público, en público dicen "si vamos a ir..." pero a la hora buena de ir a la acción.... | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Mauricio Merino | 1563 | y luego entra una generación que ya no tiene los mismos atributos, está Gerardo Laveaga, él es cómo el símbolo de la resistencia de Felipe Calderón, Calderón entiende que hay que controlar al IFAI y pone a su amigo y lo pone claramente con la intención de controlarlo, entonces Laveaga hace en mi opinión un papel muy malo y produce incluso un desencuentro interno bastante fuerte (inaudible)... contra gente muy cercana a Felipe Caderón y ... (inaudible) en seguridad pública, | N/A | | Resistencia cultural |
| Mauricio Merino | 1564 | ¿por qué pones a una comisionada especializada en seguridad pública en el IFAI? El mensaje no puede ser más claro y efectivamente tiene consecuencias además de frenar, básicamente las cosas ahí , | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Mauricio Merino | 1567 | no se organizó por orden de relación, los senadores, no los campeones, los de la junta directiva, en lugar de seguir las recomendaciones de los campeones, y de un grupo de expertos que acompañó en estas elecciones a los campeones, en lugar de seguir nombrando a los siete primeros de la lista pues buscaron en la lista de 25 a los que eran sus cuates y lo lograron con sus cuates, no digo que esté mal, yo digo que es un IFAI fuerte pero todavía está por verse si va a ser un buen IFAI o no, está muy joven ; | N/A | | Autonomía del órgano garante |
| Mauricio Merino | 1574 | La resistencia, una resistencia feroz, fue la misma, la misma de Felipe Calderón , Felipe Calderón auspicia la reforma y después la frena , clarito como el agua; | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Mauricio Merino | 1576 | No por eso es que sale una nueva reforma en 2014 , eso ya no digo de más, si se hubiera conseguido no hubiera sido necesaria otra reforma, fue necesario una reforma porque no se alcanzaron; | N/A | | Marco legal insuficiente |

| | | | | | |
|------------------------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|-----------------------------------|
| Santiago Creel Miranda | 1601 | Sin duda, mi primera participación en política, fue como observador electoral , hacer observación no es hacer otra cosa que darle transparencia a un proceso; en la época que indicamos había muy poca transparencia, no se conocían los resultados, no había ningún sistema de resultados preliminares, ya no digamos de encuestas de salida | N/A | | Falta de confianza en el gobierno |
| Santiago Creel Miranda | 1603 | a mi me tocó echar a andar el primer proceso de resultados preliminares que fue en una elección estatal en Yucatán, en donde no se conocían y se desconfiaba enormemente de como podían tenerse los resultados la misma noche de la elección, a través de un sistema relativamente sencillo en su concepción pero complejo en su instrumentación | N/A | | Falta de confianza en el gobierno |
| Santiago Creel Miranda | 1608 | no puede haber elecciones libres si no hay información objetiva sobre que está decidiendo el elector por que si el elector no sabe y desconoce las opciones que tiene en frente de si, no podemos hablar entonces de una elección libre en un autentico sentido de la palabra | N/A | | Impacto de la opacidad |
| Santiago Creel Miranda | 1610 | La política es una actividad que regula intereses, una buena política es una actividad que regula los intereses particulares y los subordina al interés común, el concepto de bien común, ahora cuando hablas de oscuridad en los procesos públicos no es una oscuridad que surja de una ideología abstracta, tiene que ver con una ideología que resguarda cierto tipo de intereses, digamos donde más claro se da esta idea es si se quiere asignar un contrato publico a un privado y no se asigna con la suficiente transparencia seguramente es porque hay un interés que se quiera resguardar en donde se subordina un interés público a un interés privado y ahí el tema de la corrupción de ahí un problema de conflicto de interés y de ahí todos los temas de los malos manejos de una administración pública | N/A | | Corrupción |
| Santiago Creel Miranda | 1612 | si tu hablas de transparencia por ejemplo en la vida sindical que tiene que ver con recursos públicos que son los recursos que reciben los sindicatos y ves oposición en ese tipo de planteamientos pues es porque hay una cultura sindical que desea manejar los recursos públicos que reciben del gobierno a su libre albedrío y lo más probable es que beneficien una pequeña cúpula y entonces son los intereses de una pequeña cúpula sindical en contra de los intereses del resto de los agremiados a ese sindicato y en consecuencia son aquellos que no tiene que ver con un bien común , | N/A | | Corrupción |
| Santiago Creel Miranda | 1614 | la política es algo que debe de hacerse público en consecuencia prácticamente con cierta reserva que son las reservas naturales, la regla general es que debe conocerse toda la información salvo aquella que por resguardar intereses de un individuo en su intimidad o en circunstancia de índole muy personal o del estado en función de seguridad nacional prácticamente no debe haber excepción u obstáculo alguno para que el ciudadano conozca todo lo que son los procesos públicos o políticos administrativos de un gobierno. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Santiago Creel Miranda | 1616 | teniendo esto en mente estamos en un proceso todavía muy inacabado, en una primera etapa diría yo, que aún falta por consolidar en donde todavía vemos casos de conflicto de interés, como en el caso de la casa blanca o de muchos otros que se puede identificar a lo largo de las decisiones de administración pública que todavía ni siquiera el debate correcto se ha dado desde el punto de vista para definir que es un conflicto de interés. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Santiago Creel Miranda | 1617 | Algo tan tan elemental tan sencillo todavía se siguen discutiendo , no solamente del lado del ejecutivo, del lado del congreso, vemos claramente legisladores que surgen de un grupo de interés y que llegan al congreso a defender ese grupo de interés, presiden la comisión que tiene que ver materialmente con los intereses que están defendiendo, que elegirla para ello y no se ha generado una práctica correcta sustantiva sobre la actuación, en el poder legislativo, sobre este tipo de situaciones | N/A | | Corrupción |
| Santiago Creel Miranda | 1618 | pero también lo vemos en el poder judicial donde claramente vemos deben de dejar de actuar a algunos de los jueces o magistrados en casos donde naturalmente tienen conflicto de interés. | N/A | | Corrupción |
| Santiago Creel Miranda | 1619 | Entonces un tema que es de conflicto de interés revela claramente el estado que guarda nuestro proceso a la transición democrática a la luz vista de la transparencia; | N/A | | Corrupción |
| Santiago Creel Miranda | 1621 | El PRI tuvo 70 años, para abordar este tema y no lo hizo, y no lo hizo porque no convenía a sus intereses de grupo de partido o individuales dado que al poner una lupa y una luz dentro de muchos de sus procesos se iban afectar intereses reales, sindicales, intereses de poderes facticos, intereses de cúpulas que han gobernado el movimiento campesino del país, cúpulas de carácter empresarial en contubernio con los gobiernos del pasado entonces todo eso hacía muy difícil que el Pri pudiera encabezar una lucha que finalmente iba a dar luz a procesos en donde estaban enredados intereses particulares y de grupos, gremiales etc. | N/A | | Resistencia cultural |

| | | | | | |
|----------------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|---------------------------------|
| Miguel Treviño | 1638 | Nada más que aquí creo que hay que hacer una anotación importante y desde mi punto de vista: en México el tema como se trataba antes del 2000, era bajo la categoría de derecho del informante, el derecho a la información, o sea, si tu lees lo que escribían antes de esto gente como Ernesto Villanueva o no sé si Juan Francisco Escobedo escribiera antes de estos temas, era una forma de tratar el tema diferente. | N/A | | Interpretación del derecho |
| Miguel Treviño | 1639 | y eso me permite ir hacia uno de los actores clave para centrarlo en la agenda y para lograr avanzar: a partir del 77 cuando se incluye en la Constitución una línea sobre el derecho a la información, al artículo 7mo creo, en realidad tenía un propósito completamente distinto pero bueno siempre se interpreta a favor de quien quiere empujar una causa. | N/A | | Interpretación del derecho |
| Miguel Treviño | 1647 | Si mira, en cuanto a la postura del gobierno yo te diría de entrada al máximo nivel hablando del Presidente de la República, el tema vamos a decirlo no lo entendía, | N/A | | Interpretación del derecho |
| Miguel Treviño | 1648 | no es que hubiera mala intención, sino que simplemente a veces te daban respuestas como... te estoy hablando del primer nivel, y esto es antes del Grupo Oaxaca, te estoy hablando incluso del periodo de transición, <i>"no te preocupes nosotros creemos mucho en eso del derecho a la información, todos los días vamos a dar conferencias de prensa..."</i> ese tipo de cosas así nada más a nivel de lo anecdótico | N/A | | Interpretación del derecho |
| Miguel Treviño | 1666 | Yo creo que en cuanto a resistencias originales, toda esta idea de que el principio es que la información es pública, es decir, todo este planteamiento de que por default la información es pública, fue algo completamente revolucionario, | N/A | | Resistencia cultural |
| Miguel Treviño | 1667 | digo, venimos de una cultura patrimonialista en donde pues para todo fin práctico el burócrata es dueño de la información que tiene y esa es fuente de negocio, de poder, de influencia... entonces todo eso llevaba a decir "oye" | N/A | | Resistencia cultural |
| Miguel Treviño | 1668 | quienes ya veían el tema como un cambio inevitable decían <i>"oye está bien, nada más vamos ir viendo cuáles son los temas en donde la gente si puede acceder a la información pública"</i> y obviamente seguridad... y ese tema era decir <i>"pérame tantito, es exactamente al revés"</i> | N/A | | Resistencia cultural |
| Miguel Treviño | 1670 | Y ahora, en cuanto al aprendizaje, de parte del funcionario público, como un aprendizaje negativo y creo que con esto de alguna forma estoy vinculando las dos preguntas porque de alguna forma es resistencia, es: el funcionario público aprendió al margen de la calidad de la ley y desde lo liberal y de avanzada y que podía ser la ley, la capacidad de mantener el control de la información | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Miguel Treviño | 1672 | Ahí uno se tiene que meter al tema de legislación en materia de archivos, porque el tema de la desaparición de documentos, en todas las diferentes maneras de arrastrar los pies para no entregar un documento a tiempo, | N/A | | Manejo deficiente de archivos |
| Miguel Treviño | 1673 | apostarle a que el solicitante se canse, | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Miguel Treviño | 1674 | la forma en que la crisis de seguridad es aprovechada en todo lo que pudiera tener una liga con la materia de seguridad la autoridad le rechace las solicitudes | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Miguel Treviño | 1675 | y de alguna forma como que tenga la simpatía pues incluso de la gente, pues incluso de mucha gente que dice <i>"no, es más importante la seguridad que el acceso a la información"</i> | N/A | | Resistencia cultural |
| Miguel Treviño | 1676 | entonces todas esas resistencias fueron pare del aprendizaje negativo vamos a decirle, del servidor público en el sentido de que se le pudiera sacar la vuelta por otro lado. | N/A | | Evasión de la transparencia |
| Miguel Treviño | 1679 | creo que desde el punto de vista de la sociedad un aprendizaje lento pero que ahí va es que los avances más importantes en la materia pues se van a dar a nivel local, y pues eso es lo que yo vería de algunos aprendizajes. | N/A | | Desarrollo de la sociedad civil |